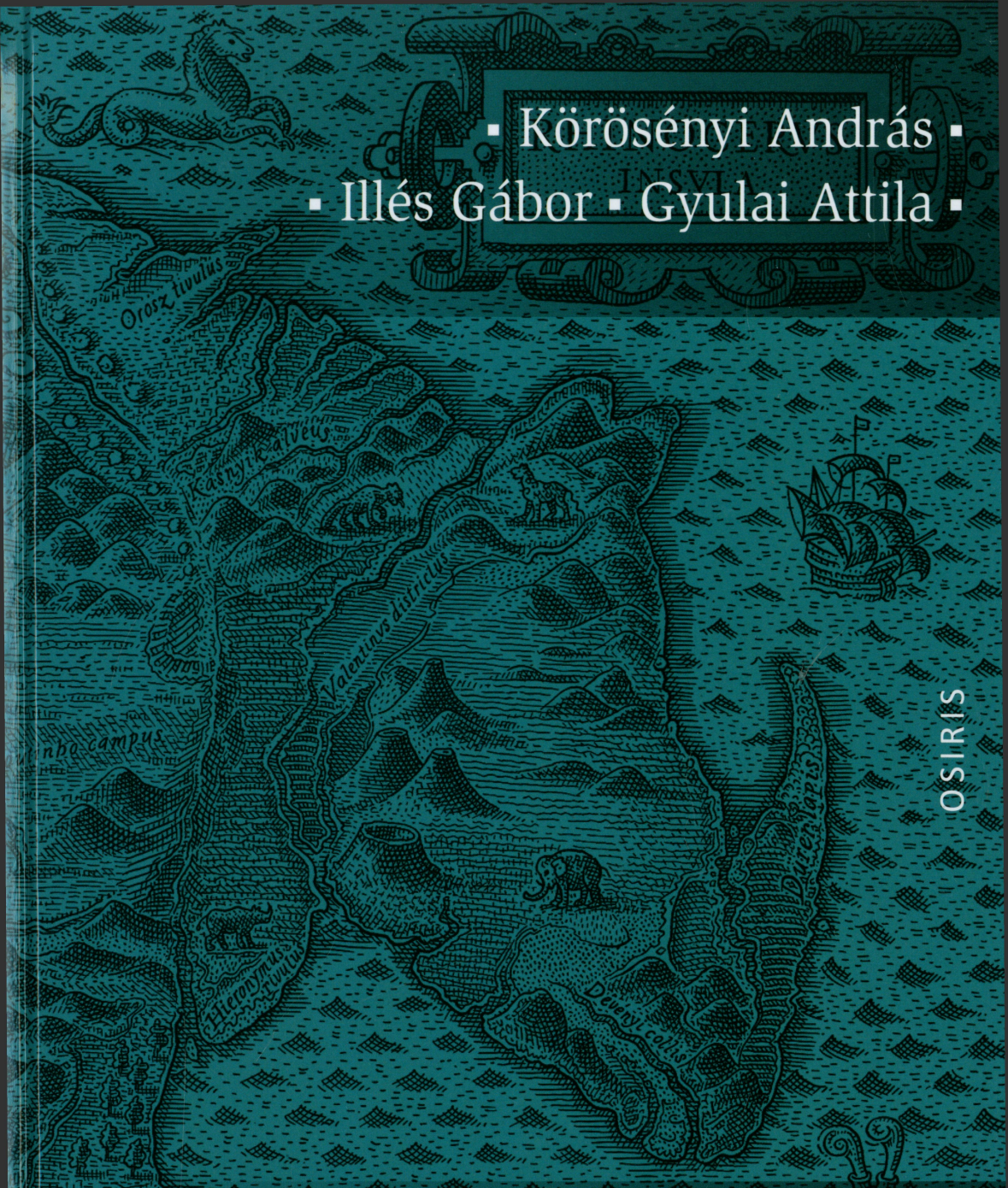
▪ Körösényi András ▪
▪ Illés Gábor ▪ Gyulai Attila ▪



AZ ORBÁN-REZSIM

A plebiszciter vezérdemokrácia elmélete és gyakorlata

OSIRIS

Körösényi András ▪ Illés Gábor ▪ Gyulai Attila

AZ ORBÁN-REZSIM

A plebiszciter vezérdemokrácia elmélete és gyakorlata

OSIRIS KIADÓ ▪ TK PTI
BUDAPEST ▪ 2020

© Osiris Kiadó, 2020
© Körösényi András, Illés Gábor, Gyulai Attila, 2020

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Osiris Kiadó, Budapest
www.osiriskiado.hu
Az 1795-ben alapított Magyar Könyvkiadók
és Könyvterjesztők Egyesülésének tagja.

A kiadásért felel Gyurgyák János
Szöveggondozó Macskássy Zsuzsa
Műszaki szerkesztő, tördelő Lipót Éva
A borító Orosz István „Rinó-sziget" című
rézkarcának felhasználásával készült.
Kiadói szerkesztő Gyurgyák Anna

ISBN 978 963 276 421 4

TARTALOM

Előszó a magyar kiadáshoz 7

ELSŐ FEJEZET
Bevezető: az Orbán-rezsim főbb politikatudományi
megközelítései és egy lehetséges alternatíva 9
1. A populizmus paradigmája 12
2. A rezsimklasszifikációs paradigma 15
3. A plebiszciter vezérdemokrácia mint alternatív megközelítés 21
4. Az alkalmazott módszerek és megközelítések 28
5. A könyv célja és felépítése 30

MÁSODIK FEJEZET
A plebiszciter vezérdemokrácia elmélete és gyakorlata 35
1. A rezsimfogalom 36
2. A vezérdemokrácia mint uralom- és rezsimtípus 38
3. A vezérdemokrácia mint rezsim jellemzői 41
4. Az Orbán-rezsim mint vezérdemokrácia 51
5. Konklúziók 64

HARMADIK FEJEZET
A politika elsődlegessége: a cselekvőképesség fenntartása 67
1. A politikai tér formálása 70
2. Identitáspolitika 75
3. Az átfogó narratíva 83
4. Plebiszciter képviselet és hatalomtechnika 92
5. Konklúziók 100

NEGYEDIK FEJEZET
A politikai intézményrendszer átépítése: alkotmányos toldozgatás és átszervezés 103
1. Az elméleti keret: a rekonstruktív vezetés 105
2. A rekonstrukció magyarországi kontextusa: rendszerváltástól rezsimváltásig 109
3. Formális-intézményi rekonstrukció: alkotmányos toldozgatás 116
4. A főbb alkotmányos és intézményi változások 120
5. Konklúziók 127

ÖTÖDIK FEJEZET
Az informális oldal: fejedelmi kormányzás, klientelizmus és prebendalizmus 133
1. Kormányzás és hatalomgyakorlás: Orbán mint monokratikus rezsimalapító 136
2. Prebendalizmus és elitcsere 140
3. A klientelizmus mértéke és mintázatai 156
4. Konklúziók 159

HATODIK FEJEZET
Barkácsolás és realizmus a közpolitikában 165
1. A 2010 utáni magyar gazdaság-, társadalom-, és oktatáspolitika és lehetséges értelmezéseik 167
2. Barkácsolás: a rezsim közpolitika-alkotásának dinamikus megközelítése 175
3. Barkácsolás és ideológia 184
4. Konklúziók 194

HETEDIK FEJEZET
Összefoglalás és konklúziók: a plebiszciter vezérdemokrácia következményei 197
1. Válaszok: a könyv elméleti és empirikus eredményei 197
2. Paradoxonok: a plebiszciter vezérdemokrácia természetéről 211
3. Perspektívák: további lehetséges kutatási irányok 222

Felhasznált irodalom 229

ELŐSZÓ A MAGYAR KIADÁSHOZ

Könyvünk a Routledge kiadónál 2020 májusában *The Orbán Regime: Plebiscitary Leader Democracy in the Making* címmel megjelent munkánk javított és aktualizált, egy-egy vonatkozásban kis mértékben bővített magyar nyelvű változata. A változtatásoknál, amelyek a könyv koncepcióját és fogalmi keretét nem érintik, három szempontot tartottunk szem előtt. Először is, figyelembe vettük a magyar olvasók gazdagabb kontextuális tudását, így a feldolgozott empirikus eseteket ennek megfelelően bővítettük. Másodszor, kitértünk a korábbi változat megírása óta történtekre, különösen a koronavírus-járvány politikai kezelésére. Harmadszor, az elsősorban külföldi olvasók számára írt angol nyelvű könyvhöz képest bővebben reflektáltunk a témánkhoz kapcsolódó hazai szakirodalomra. A könyv alapjául szolgáló kutatómunkát az ELKH Társadalomtudományi Kutatóközpontjának Politikatudományi Intézetében végeztük. A kutatást az NKFIH támogatta (K 128139). Köszönettel tartozunk azon kollégáinknak, akik véleményezték a kézirat korábbi változatait, és értékes megjegyzéseikkel segítették munkánkat: Bartha Attilának, Benedek Istvánnak, Bíró-Nagy Andrásnak, Dobos Gábornak, Horváth Szilviának, Kristóf Lucának, Laki Mihálynak, Medve-Bálint Gergőnek, Metz Rudolfnak, Molnár Ivettnek, Rencz Flórának, Szikra Dorottyának, Voszka Évának és Ben Worthynek. Szintén köszönettel tartozunk Schultz Nórának a magyar nyelvű kézirat végső változatának szerkesztésében nyújtott segítségéért, továbbá az Osiris Kiadó munkatársainak.

A magyar nyelvű kéziratot 2020. június 30-án zártuk le.

Budapest, 2020. július

A szerzők

Első fejezet

BEVEZETŐ: AZ ORBÁN-REZSIM FŐBB POLITIKATUDOMÁNYI MEGKÖZELÍTÉSEI ÉS EGY LEHETSÉGES ALTERNATÍVA

Mintegy két évtizeddel ezelőtt a demokratizálódás harmadik hulláma kapcsán Larry Diamond (2002, 21–35) megjegyezte, hogy „példátlan mértékben nő azon rezsimek száma, amelyek nem tisztán demokratikusak, de nem is autoriterek a hagyományos értelemben". Diamond munkája óta gyorsan növekszik a szakirodalom, amely az 1990-es években bekövetkezett közép-európai demokratizációs folyamat megtorpanásáról, sőt, visszafordulásáról szól (Jenne–Mudde 2012, 147–155; Kornai 2015). Magyarországot csaknem két évtizedig úgy tartotta számon a politikatudomány, mint a posztkommunista régióban lezajlott demokratizálódás sikeres esetét. 2010-től kezdődően azonban Orbán Viktor kormányának működése szétzúzta ezt a percepciót, és a nemzetközi szakirodalom tanúsága szerint az ország a populizmus, az illiberális kormányzás és az autoriter uralom kiépítésének példájává vált. De nem pusztán maga a fordulat volt váratlan és sokkoló a politikai kommentátorok és a demokratizálódással foglalkozó kutatók számára, hanem annak sebessége, kiterjedése és mértéke is. A bekövetkezett drámai változások ugyanis a politika – a klasszikus felosztás szerinti – mindhárom dimenziójára egyaránt kiterjedtek, azaz a közpolitikákban, a politikai intézményekben, valamint a politikai folyamatban és a politizálás módjában is megjelentek. A változások – a korábban nem-politikai szférák masszív átpolitizálódásával *(politicisation)*, továbbá az állam és társadalom, valamint a magán- és a közszféra között húzódó határok eltolódásával – érintették „a politikai" kiterjedését is.

Jelen könyv kéziratának lezárásakor, 2020-ban, Orbán Viktor már negyedik ciklusát tölti Magyarország miniszterelnökeként: a magyar parlament először 1998-ban, majd 2010-ben, 2014-ben és 2018-ban választotta meg az ország kormányfőjévé. 2010-es megválasztására visszatekintve aligha megalapozatlan az állítás, hogy Orbán új korszakot nyitott a magyar politikában. Karizmatikus vezetőnek bizonyult, aki a hazai politika radikális átalakítása mellett az európai politikára is hatást gyakorolt. Emellett

proaktív vezető, aki átformálta a hazai pártrendszert és átalakította a választási rendszert, továbbá új alkotmányt és egy sor intézményi reformot vezetett be. Új, innovatív politikai módszereket és kampányeszközöket használt, megosztó politikai stratégiát és populista vezetői stílust alkalmazott. Centralizálta a hatalmat pártjában és az ezredforduló óta a jobboldal – kihívó nélküli – politikai vezetőjévé vált. Konfrontatív politikus, aki szembefordult egy sor európai politikai konvencióval és normával, és aki a jog instrumentalizálása, a kormánytöbbséggel szembeni hatalmi ellensúlyok meggyengítése, a választási rendszer és az alkotmány személyes hatalmi, illetve pártpolitikai érdekből történő megváltoztatása miatt a kritikák keresztтüzébe került. A változások kiterjedése, mértéke és sebessége alapján elmondható, hogy Orbán robusztus módon alakította át a magyar politika működését, noha a változások iránya és tartalma erősen vitatott. Orbán – Michael Mumford (2006) fogalmával élve – kiemelkedő politikai vezető, mivel politikája manifeszt módon hatással van életünkre.[1] Az új rezsimet Orbán annak kialakításában és vezetésében[2] tanúsított kulcsszerepe miatt könyvünkben Orbán-rezsimnek nevezzük.

Orbán rekonstruktív és transzformatív vezetése[3] és a liberális demokrácia ezzel összefüggésben bekövetkezett eróziója *(democratic backsliding)* váratlan volt a kutatók számára, mivel ez aláásta a sikeres demokratikus konszolidációról a politikatudományban korábban kialakult és széles körben osztott képet. A 2010-es választások utáni magyarországi politikai fejlemények a hazai és nemzetközi politikai elemzés és a politikatudományi érdeklődés homlokterébe kerültek. Egy sor szerző aggodalmát fejezte ki az Orbán-kormány illiberális és populista fordulata miatt: egyesek hibrid rezsim kialakulásáról írtak és kétségüket fejezték ki a demokrácia fennmaradásával kapcsolatban (Bozóki 2015b; Csillag–Szelényi 2015; Herman 2016; Lengyel–Ilonszki 2012, 107–126), mások egyenesen autoriternek nevezték az Orbán-rezsimet (Ágh 2016; Kornai 2015; Kiss 2019). Maga Orbán a sokat hivatkozott 2014-es, tusnádfürdői nyári beszédében „illiberális államról" beszélt,[4] aminek nyomán az illiberális demokrácia a politikatudományi irodalomban is közkedvelt, a rezsim jellegét leíró fogalommá vált.

1. A kiemelkedő vezetők nem egyszerűen a „befolyás gyakorlásának mesterei, hanem egész világunkat formálják át", ahogy Mumford megjegyezte (2006, 3). (A könyvünkben szereplő összes idegen nyelvű forrásból vett idézet a mi fordításunk. – *A szerzők.*)

2. Politikai vezetés alatt a közpolitikára, intézményekre és a politikai folyamatokra gyakorolt személyes hatást értjük. Anton Pelinka (1998, 130) definícióját kölcsönvéve: „vezetésről akkor beszélhetünk, ha egy bizonyos személy részvétele nélkül a politikai folyamat és a közpolitika határozottan más lenne". Jean Blondel megfogalmazásában a politikai vezetés „olyan, egy vagy több személy részéről történő hatalomgyakorlást jelent, amely egy politikai közösség tagjait meghatározott irányú cselekvésre bírja" (Blondel 1987, 3).

3. A fogalom megalkotója, James MacGregor Burns (1978, 4) szerint a transzformatív vezetés akkor jön létre, „ha egy vagy több személy olyan módon kerül kapcsolatba másokkal, hogy vezetők és követők a motiváltság és moralitás egy magasabb szintjére emelik egymást". A transzformatív vezetés tehát, egyrészt, egy új morális közösséget teremt vezetők és követőik között; másrészt, a vezetők és követőik közti viszony, ha nem is egyoldalú, de aszimmetrikus marad. A transzformatív vezetők követőik *artikulálatlan* vágyaira és szükségleteire is nyitottak, reszponzívak, de ezzel együtt formálják is a közvélemény preferenciáit, hogy megváltoztathassák a létező rendszert és a kormányzás új módját hozhassák létre.

Könyvünk célja, hogy Max Weber uralomkoncepciójára támaszkodva az említett fősodorbeli szakirodalom alternatíváját nyújtsuk. Fő tézisünk, hogy az Orbán-rezsim, Weber fogalmával megragadva, plebiszciter vezérdemokrácia.[5] A vezérdemokrácia olyan politikai rezsim, amely karizmatikus legitimáción nyugszik, és perszonalizált, autoriter, valamint demokratikus vonásokat egyaránt magában foglal. Mivel a karizma itt a jogilag szabályozott és periodikusan ismétlődő választások – azaz az utódlás intézményesítése – révén találkozik a racionalizációval, demokratikus legitimáció alakul ki. Ebben a rezsimtípusban az inkumbens politikai vezetőket az intézmények és a jogrend kevéssé korlátozzák, mivel a vezetők képesek nagymértékben formálni azokat. Ugyanez igaz a közpolitikára is, ahol a bevett megoldásokkal szemben gyakran újakat, a megszokottól eltérőeket alkalmaznak. E szempontokat is figyelembe véve azt állítjuk, hogy a vezérdemokrácia weberi koncepciója jobb analitikus keretet kínál az Orbán-rezsim természetének megragadásához és működésének megértéséhez, mint a szakirodalomban elterjedt megközelítések.

Mielőtt a következő fejezetben részletesebben kifejtenénk a vezérdemokrácia fő jellemzőit és működésmódját, először röviden áttekintjük az Orbán-rezsim két jelentősebb, a politikatudományi szakirodalomban leginkább népszerűvé vált értelmezési és konceptuális keretét, a populizmust és a rezsimklasszifikáció paradigmáját. Míg előbbi az Orbán és a Fidesz által követett politikai diskurzusra, a képviselt ideológiára és a politikai stratégiára, addig utóbbi az Orbán-rezsimnek a 1990–2010 közti liberális demokrata rezsimtől való elkanyarodására, az attól szisztematikusan eltérő vonásaira fókuszál. Alább nem csak áttekintjük röviden ezeket a megközelítéseket, de bemutatjuk gyengeségeiket, és megfogalmazunk néhány elméleti, fogalmi és módszertani tézist, amelyek a könyvünk további fejezeteiben kifejtett al-

4. A globális pénzügyi válságot olyan történelmi fordulópontnak nevezte, amely megindította a versenyt „annak a közösségszervezési módnak, annak az államnak a megtalálásáért, amely a leginkább képes egy nemzetet, egy közösséget nemzetközileg versenyképessé tenni" (Orbán-beszéd, 2014.07.26.).

5. A plebiszciter vezérdemokráciára az egyszerűség kedvéért a későbbiekben többnyire vezérdemokráciaként, illetve, ahol a rezsimsajátosságokon van a hangsúly, plebiszciter rezsimként hivatkozunk.

ternatív megközelítés kiindulópontjait jelentik. Ezután felvázoljuk kutatási módszerünket és a könyvünkben alkalmazott főbb megközelítéseket, végül bemutatjuk könyvünk szerkezetét.

1. A POPULIZMUS PARADIGMÁJA

Orbán Viktor és a Fidesz populista minősítése a 2002 utáni időszakban jelent meg, majd 2010-től kezdve vált általános percepcióvá a politikai elemzésekben és a politikatudományi irodalomban. Orbán populizmusát többnyire nacionalista, antiliberális, antielitista vonásokkal jellemzik, amely elutasítja a kozmopolitizmust és a „nyílt társadalmat" (Egedy 2009; Enyedi 2015). A populizmust ebben a megközelítésben többnyire ideológiának vagy diskurzusnak tekintik (Batory 2015; Enyedi 2015; 2016a; Bozóki 2015a; 2015b). A szerzők némelyike azonban Orbán populizmusának ambivalens mivoltára hívja fel a figyelmet, Enyedi Zsolt (2015) például azt hangsúlyozza, hogy a Fideszben mind a bal- és a jobboldali populizmus vonásai megfigyelhetőek. Bozóki András szerint Orbán populizmusában valójában neoliberális gazdaságpolitika jelent meg a nacionalista „csomag" formájában, amely a középosztály és egy új elit felemelkedését szolgálja (Bozóki 2015b, 275 és 309). Noha Orbán populizmusát többnyire ideológiaként vagy diskurzusként fogják fel, Enyedi (2016a) olyan pártstratégiaként tekint a populizmusra, amely aláássa a liberális demokráciát. Ettől a konvencionális felfogástól eltérően Takis Pappas (2014; 2019) a populizmust „demokratikus illiberalizmusként" definiálta, és a görög és magyar politikát elemezve azt állította, hogy a populista demokráciával a képviseleti demokrácia egy új típusa jelent meg. Összefoglalva, az idevonatkozó politikatudományi irodalomban közös, hogy a populizmust jellemzően ideológiaként fogja fel, és azt a liberalizmus vagy a liberális demokrácia normatív perspektívájából (vö. Batory 2015) értelmezi, mint fenyegetést a liberális demokráciára nézve.[6]

Noha a populizmus paradigmája az Orbán-rezsim több fontos vonására rávilágít, összességében mégis szűk perspektívában mozog, sok tekintetben felszínes marad, és ezáltal alkalmatlan az Orbán-rezsim átfogó elemzésére, és nem visz közelebb működésének megértéséhez. Lássuk, milyen problémák merülnek fel e megközelítés kapcsán.

Először is, a populista ideológia és diskurzus középpontba helyezése elfedi a demokrácia strukturális változásait, amelyeket némileg félrevezető

6. A fősodortól eltérő baloldali értelmezés viszont éppen ezért gyakran üdvözli a populizmust, amire a nemzetközi és a hazai irodalomban is van példa (Laclau 2011; Mouffe 2016; Antal 2017; vö. Benedek 2019).

a fékek és ellensúlyok gyengítésével és egy erősebben többségi rezsim létrehozásával jellemezni. A magyar esetben például, Orbán 2012-ben bevezetett új alkotmánya korántsem egy olyan mértékben többségi intézményrendszert hozott létre (Körösényi 2015), mint amit a populizmusirodalom alapján várhattunk volna (Krastev 2007; Pappas 2014). Sőt, a referendum, amely az irodalom szerint a populista politika egyik fő eszköze, éppen hogy gyengébb intézmény lett az új alkotmányban: a népszavazás *plebiszciter* eszközzé vált a végrehajtó hatalom fejének kezében. A politikai rendszer elitista, nem-többségi elemei – például a Költségvetési Tanács és más, a kormánytól független intézmények – pedig éppen hogy erősödtek (lásd erről bővebben a negyedik fejezetet), amit Enyedi (2016b, 12) is megjegyez egy helyen. A Fidesz populista ellenzéki stratégiáját kormányra kerülve sok tekintetben elitistább attitűd és intézményrendszer váltotta fel. Úgy véljük, hogy Orbán populista vezetése jó illusztrációját adja annak, amiről Nadia Urbinati (2014, 157) írt, nevezetesen, hogy „egy képviseleti demokráciában a populista politika utat nyithat a plebiszciter demokrácia felé. Így, bár tömeges elégedetlenségként és részvételként kezdődik, a populizmus az elit átalakításának és az uralom megteremtésének a politikai stratégiája". Magyarországon a populista stílus (Moffitt 2016) így, felfogásunk szerint, elleplezi a demokrácia átalakításának valódi irányát, és utóbbi megfejtéséhez a politikatudomány populizmus paradigmája sem visz közelebb.

Másodszor, bár a populizmusról szóló irodalomban több konceptualizálási irány is kialakult – populizmus mint ideológia (Mudde 2004), mint diskurzus (Hawkins 2009), mint stratégia (Weyland 2001), mint politikai logika (Laclau 2011), mint „folyamat és kapcsolat" (*process and linkage* – Mair 2002), vagy politikai performansz és stílus (Moffitt 2016) – ezek mindegyike a politikai folyamat *(politics)* dimenziójában mozog. Még a „populista demokrácia" konceptualizálására kísérletet tevő Takis Pappas (2014; 2019) is az ideológiai megközelítés elemeivel írja azt le, nevezetesen a politikai valóság populista interpretációjaként, és nem rezsim-karaktervonások a segítségével. Ennek egyik oka az lehet, hogy a legutóbbi évekig a populizmus inkább mint protesztmozgalom vagy párt jelent meg a politikában, amely a klasszikus liberális demokráciákban képtelen volt kormányzati hatalomra jutni. Egy esetleges kormányra kerülés pedig, a várakozások szerint, általában megszelídíti az ellenzéki radikalizmust. Jan-Werner Müller (2016) azonban joggal állapította meg, hogy ez a várakozás tévesnek bizonyult. Könyvének konklúziója szerint a hatalomra került populizmus továbbra is polarizál és válságdiskurzust folytat, hogy legitimálja a populista kormányzást. Venezuela, Magyarország, Lengyelország és Törökország példáit elemezve három populista kormányzati technikát azonosít: az állam elfoglalását *(colonisation of the state)*, a diszkriminatív legalizmust és

a civil társadalom elnyomását. Paul Taggart és Cristóbal Rovira Kaltwasser (2015) hat populista kormányt hasonlított össze, de kutatásuk inkább a populizmusra adott válaszokkal foglalkozott, mintsem magával a populista kormányzással. Összefoglalva: bár a legtöbb szerző hangsúlyozza, hogy a populizmus veszélyt jelent a demokráciára, és sokan állítják, hogy a kormányra került populizmus a demokráciát valamifajta hibrid vagy autoriter rezsimmé alakíthatja át, a populizmusnak a politikai rezsimre gyakorolt hatásáról szisztematikus kutatásokat nem végeztek.

Harmadszor, bár a populizmusirodalom főárama gyakran emlegeti a populista politikai vezetőket, néha még karizmatikus vonásokat is tulajdonítva nekik, a középpontba azonban az ideológiai és/vagy a diszkurzív jellemzők kerülnek. A karizmatikus vezetés nem szerepel a populista politika fő jellemvonásai között ebben az ideológiai megközelítésben. Bár a populizmus paradigmája magyarázatot adhat az illiberalizmusra (és nem csak diszkurzív, hanem szubsztantív értelemben is), de nem ad magyarázatot a korrupcióra, a klientelizmusra és a jogállamiság gyengülésére.

Negyedszer, miközben a populizmus paradigmájában gondolkodó kutatók a liberális demokrácia patológiájáról szóló tézist fogalmazták meg, elemzéseikben reflektálatlan marad, hogy a populista politika részben éppen a liberális establishmentet és kormányzati elitet jellemző technokrata kormányzási stílus és hatalomgyakorlási módszer ellenhatásaként jött létre, és terjedt el (vö. Urbinati 2014; Caramani 2017; Mair 2013; Mounk 2018). Ez a hiátus hozzájárul ahhoz, hogy a populizmusról szóló irodalom főárama adós marad azon politikai körülmények megragadásával, amelyek a populista politika felemelkedéséhez hozzájárultak.

Összefoglalva az eddigieket, azt állítjuk, hogy bár a populizmusról szóló politikatudományi irodalom a kortárs politika számos új és fontos vonására világít rá, különböző megközelítései – a populizmus mint ideológia, diskurzus stb. – csak részleges válaszokat adnak, és a populizmus fogalmi kerete alkalmatlan arra, hogy a politikai rezsim szintjén bekövetkezett változásokat megragadjuk és megértsük. Könyvünkben azt a célt tűztük ki, hogy a kortárs politika szélesebb, a populizmuson túlmutató trendjeinek a politikai rezsim működésére és jellegére gyakorolt hatásait egy átfogóbb elméleti keret, a weberi vezérdemokrácia rekonstruált analitikus-fogalmi megközelítése segítségével ragadjuk meg és elemezzük. Úgy véljük, hogy ezzel közelebb jutunk e folyamatok megértéséhez, mint a populizmus paradigmája segítségével. Amellett fogunk érvelni, hogy a kortárs politika trendjei nem pusztán megváltoztatják a demokrácia működését, hanem együttesen a politikai uralom egy eltérő típusát hozzák létre, amit a plebiszciter vezérdemokrácia fogalma segítségével tudunk megragadni.

2. A REZSIMKLASSZIFIKÁCIÓS PARADIGMA

Míg a populizmus paradigmája Orbán Viktor és a Fidesz diskurzusának és politikájának ideológiai aspektusára koncentrált, a 2010 utáni időszakban az Orbán-kormány által bevezetett robusztus politikai és intézményi változásokat a politikatudományi irodalomban mások úgy értékelték, hogy Magyarországon a liberális demokrácia eróziója történik. Ebből a megközelítésből egyre inkább a rezsimklasszifikációs paradigma vált az orbáni „forradalom" következményeinek általános értelmezési keretévé. Agnes Batory (2015), aki a szerzők többségétől eltérően tartózkodott az átfogó vagy minősítő címkék alkalmazásától, úgy határozta meg az Orbán-rezsimet, hogy az „valahol a liberális demokrácia és az autoriter rezsim közti szürke zónában" helyezkedik el. Mások azonban jóval határozottabbak és invenciózusabbak a megnevezést illetően, amibe bepillantást nyerhetünk, ha felidézzük Matthijs Bogaards (2018) egy tanulmányát, amelyben a szerző áttekintő képet adott arról, hogy az elmúlt évtized irodalmában milyen leíró-értékelő fogalmakat és címkéket dolgoztak ki az Orbán-rezsim karakterének meghatározására és minősítésére. A Bogaards adta színes képet némileg kiegészítve, a fogalmi kavalkád a demokráciát magukban foglaló birtokos és jelzős szerkezetektől, mint a „demokrácia dekonszolidálódása" (Brusis 2016), „demokrácia eróziója" (*democratic backsliding* – Greskovits 2015a), „irányított demokrácia" (*managed democracy* – Lengyel–Ilonszki 2012), „szelektív demokrácia" (Varga–Freyberg-Inan 2012), „illiberális demokrácia" (Bozóki 2015a; Buzogány 2018; Csillag–Szelényi 2015; Enyedi 2016a), vagy „populista demokrácia" (Pappas 2014), a hibrid rezsim (Ádám–Bozóki 2016) fogalmán keresztül olyan szigorúbb vagy pesszimistább megnevezésekig terjed, mint az „operettdiktatúra" (Van Til 2015), „féldiktatúra" (*semi-dictatorship* – Rupnik 2012), „választási autokrácia" (Ágh 2016), vagy egyszerűen „autokrácia" (Kornai 2015; Kis 2019).

Az Orbán-rezsim megnevezésének gazdag fogalomtára nemcsak a kutatók leleményes fogalomalkotási képességére vet fényt, de arra is, hogy nem jött létre szakmai konszenzus a Magyarországon 2010 után létrejött rezsim elnevezésére és fogalmi megragadására (Bogaards 2018, 2). Mindazonáltal sokat tanulhatunk ebből az irodalomból arról, hogy miként, illetve milyen mértékben ment végbe a liberális demokrácia eróziója, és milyen mértékű az autoriter kormányzás és intézményrendszer irányába mutató fordulat. Ugyanakkor, amint ezt alább látni fogjuk, a rezsimklasszifikációs irodalomnak számos súlyos hiányossága, problémája van. Tézisünk az, hogy bár a rezsimklasszifikációs (és azon belül a hibrid rezsim) irodalom jól jelzi és méri az empirikus változások egy részét, egy másik részük felett ugyanakkor észrevétlenül átsiklik, és a konceptualizáció gyengeségei következtében

képtelen megragadni a rezsim sajátos kvalitatív karaktervonásait. Nézzük, mik ezek a problémás pontok.

Az első probléma az erős, reflektálatlan normatív elfogultság a liberális demokrácia iránt. Ennek gyökere az a megalapozatlan előfeltevés, amely szerint liberalizmus és demokrácia egyetlen kormányzati formaként történő kombinálása elméletileg problémátlan, és gyakorlatilag is feszültségmentes, és mindezt a „liberális demokráciák" politikai realitása empirikusan igazolja. Ezzel szemben, ahogy arra Norberto Bobbio (2005, 90) figyelmeztetett, liberalizmus és demokrácia „ellenséges ikrek" *(hostile twins)*. Úgy véljük, hogy a kortárs hibrid rezsim irodalom semmibe veszi a politikaelmélet klasszikusainak és a politikatudományi irodalomnak (pl. Hamilton–Madison–Jay 2003; Tocqueville 1993; Hayek 1960; 1982; Zakaria 2003) egy fontos tanulságát, nevezetesen azt, hogy liberalizmus és demokrácia fúziója egyetlen kormányzati rendszerben korántsem problémátlan, és hogy kombinációjuknak erős korlátai vannak. Míg a demokratikus és liberális elemek egyesítése egy bizonyos pontig lehetséges, sőt, azok egymást (és így a liberális demokráciát) erősítik, addig egy ponton túl *trade-off* alakul ki közöttük: azaz az egyik elem már csak a másik rovására erősíthető, és megfordítva. A demokratikus elem, így a népakaraton alapuló döntéshozatal, előbb-utóbb összeütközésbe kerül az olyan liberális elemekkel, mint a szabadságjogok, a többségi akaratképzés pedig szembekerülhet a hatalommegosztással és a jogállamisággal.[7] Megjegyzendő, vannak kortárs irodalmak, amelyek érzékenyek erre a problémára: „Ami most történik, az pont a liberalizmus és demokrácia lassú divergálása egymástól", jegyzi meg például Yascha Mounk (2018, 6). A liberális demokrácia két pillére, a liberális és a demokrata pillér közti ellentmondás reális lehetősége azonban a hibrid rezsim irodalom fősodrában (lásd például Müller 2016; Merkel 2004; Wigell 2008; Bogaards 2018) reflektálatlan marad.[8]

Ezzel szemben mi azt állítjuk, hogy az empirikus valóságban a liberális és a demokrata pillérek nem kombinálhatóak össze minden feszültség nélkül, amire a populizmusirodalom – a diskurzus fősodrából mára már kiszorult – korábbi irányzata, a „két pillér" megközelítés is rámutatott (Mair 2002; Mény–Surel 2002). Az erősebb horizontális elszámoltathatóság és a

7. Például: a joguralom és a horizontális elszámoltatás intézményeinek erősítése (liberális pillér) gyengítheti a vertikális elszámoltatás (demokratikus pillér) hatékonyságát (Mair 2013). Vagy megfordítva, a demokrácia intézményeinek a kiterjesztése gyengítheti a liberális alkotmányosságot (O'Donnell 1994; Zakaria 1997).

8. A normatívan elfogult hibrid rezsim elmélet elterjedése előtt a rezsimklasszifikációs irodalom még reflektált erre a feszültségre, Guillermo O'Donnell (1994) például delegatív demokráciáról írt munkájában úgy fogalmaz, hogy a liberális demokráciák megszokott kormányzati rendszeréhez képest „a delegatív demokrácia kevésbé liberális, de demokratikusabb lehet".

jogállamiság (liberális pillér) például gyengíthetik a hatékony elszámoltatást (demokratikus pillér), és fordítva.[9] A két pillér közti feszültségről azon szerzők vesznek egyáltalán tudomást, akik a reflektálatlan liberális normativitásból kitekintve a demokrácia liberális és populista koncepcióját hasonlítják össze egymással (Pasquino 2005; Krastev 2007; Pappas 2014).

A reflektálatlan normatív elfogultság következménye az is, hogy a hibrid rezsim paradigma (expliciten vagy impliciten) teleologikus jellegű. A politikai rezsimeket e megközelítés egy egydimenziós lineáris skálán rangsorolva helyezi el – az ideális, normatív értelemben legjobb rezsimtől (liberális demokrácia) haladva az egyre kevésbé értékes közbülső rezsimeken keresztül a legrosszabb rezsimig (zárt autokrácia, vagy totalitárius diktatúra). Egy autoriter rezsim jellemzőit általában a liberális demokrácia karaktervonásainak hiányaként, azaz negatív módon specifikálják. A teleológia emellett módszertani-leíró értelemben is érvényesül, ugyanis a demokratizáció folyamatát az 1990-es évektől kezdődően egyirányú utcaként írták le: ha a demokratikus konszolidáció megtörtént, nincs visszaút az autokráciába. Ezen egydimenziós teleologikus demokrácia paradigmának köszönhető, hogy a magyar politika 2010 utáni átalakulása egyrészt normatív problémaként, másrészt fogalmi-elméleti értelemben megoldatlan rejtélyként jelent meg a (de-)demokratizálódás kutatói számára.

A hibrid rezsim paradigma normatív és teleologikus jellege nem következmények nélküli. Az elemzés módszere, nevezetesen az, hogy egy vizsgált rezsim jellemzőit a liberális demokrácia ideáljának szemüvegén keresztül keresi (következésképpen hiányosságokként látja), eltorzítja a kutatást, mivel a hangsúly így a ténylegesen *létező* rezsimjellemzők megismeréséről és megértéséről a *„hiányzó"*, „patologikus" vagy „deformált" vonásokra kerül. Ennek következménye, hogy a hibrid rezsim irodalom nem képes megragadni és konceptualizálni a perszonalizáció, a karizma és a politikai cselekvés növekvő szerepét, a legitimáció természetének a változását, a plebiszciter elemek szaporodását, továbbá a politikai radikalizmus és a válságdiskurzus rezsimformáló hatását.

A hibrid rezsim irodalom második problematikus vonása az univerzális klasszifikációs igény. A megközelítés fontos törekvése, hogy a fent említett teleologikus és dichotóm szemléletet követve minden lehetséges berendez-

9. E feszültség illusztrálására vegyük például a halálbüntetés ügyét, illetve az alkotmánybírósági határozatok parlamenti felülbírálását. Ha a halálbüntetést alkotmánybírósági határozat törli el, ami a liberális-alkotmányossági pillér érvényesülését vagy fölényét jelenti, akkor ez a demokratikus döntéshozatal körének a szűkítése is egyben. Ha a törvényhozás – alkotmánymódosítással – konkrét ügyekben felülbírálja az alkotmánybírósági határozatokat, az az alkotmányossági korlátok átlépését jelenti a politikai többség részéről, azaz a demokratikus pillér dominanciáját.

kedést képes legyen osztályozni. Mivel a hibrid rezsim a liberális demokrácia standardjából származtatott kategória (Morlino 2009), a fogalomhoz kapcsolódó irodalmak feltételezik, hogy minden egyes esetet el tudnak helyezni egy olyan lineáris egydimenziós tengelyen, amelynek végpontjait a tökéletes „liberális demokrácia" és a tiszta „zárt autokrácia" (vagy totalitárius diktatúra) alkotják. A vizsgált rezsimeket ezen az egydimenziós és teleologikus (normatív) skálán elfoglalt pozíciójuk határozza meg. Csakhogy, a hibrid rezsim fogalma így már nem *típus*t, hanem *fokozat*ot jelent, az autokrácia és a demokrácia elemeinek valamilyen mértékű keveredését.[10] Ebből következik az a felfogás is, amely szerint egymástól idegen, elvileg *nem* összekapcsolható (demokratikus és autokratikus) elemek *egymás melletti* érvényesüléséről van szó. Így azonban a hibrid rezsim paradigmája nem tud mit kezdeni az olyan *endogén* tényezőkkel, mint a demokrácia belső politikai logikájából következő autokratikus tendenciák problémája.[11]

A rezsimklasszifikációs paradigma harmadik problémája a módszerközpontúság és a mérhetőség fetisizálása. Nézzük e probléma részleteit. Először is, az irodalomban gyakori összehasonlító vizsgálatok esetében nem egyedi esetek összevetéséről van szó, hanem egy egységes módszer alkalmazásáról minden lehetséges eset besorolása érdekében, azaz sokkal inkább módszer-, mint problémaközpontú megközelítésről van szó. Fontos különbség, hogy a hibrid rezsim fogalma egy normatív értelemben *tökéletes* demokráciáról alkotott elképzelésből indul ki, nem pedig *ideáltípusok* azonosításából.[12] Ennek egyik következménye az, hogy a hibrid rezsim fogalma egyre kevésbé *realisztikus* kritériumok teljesítéséről vagy megsértéséről szól.[13] Annak érdekében, hogy a klasszifikáció tökéletesen pontos lehessen,

10. Több munka ugyanakkor, így mint Morlino (2009) mellett például Wigell (2008) vagy Gilbert és Mohseni (2011) munkái önálló típusként tárgyalják a hibrid rezsimet, nem egyszerűen jelzős autokráciaként vagy jelzős demokráciaként, de végül is ennek ellenére visszavezetik azt a teleologikus végpontként értett liberális demokráciához, így implicit módon fennmarad a hibrid rezsim fogalmának származtatott jellege.

11. Olyan tényezőkre gondolunk, mint például a demokratikus verseny oligopolisztikus hatásai (Schumpeter 1987), a racionális- vagy társadalmi választás elmélete által feltárt paradoxonok heresztetikai megoldásai (Riker 1986; Körösényi 2010), a politikai vezetők diszkurzív stratégiái (Illés–Körösényi–Metz 2018), vagy az alkotmányossági követelmények kormányzatot fragmentáló hatását ellensúlyozó politikai kreativitás és autokratikus vezetés (Schabert 1989).

12. Megjegyzésre érdemes, hogy a liberális demokrácia normatív modellje nem csak a liberális és demokratikus pillérek közti feszültséget „mossa el", hanem ezzel együtt különböző – amerikai, brit, francia vagy német – intézményi modelljei közti eltérő normatív hangsúlyokat is.

13. A hibrid rezsimek azonosításához javasolt kritériumok (Schedler 2002; Merkel 2004; Wigell 2008) elemzése jellemzően „checklist" eljárást követ, amely teljesülést vagy normasértést azonosít, így a klasszifikáción belül minden, akár átmeneti vagy fokozatbeli eltérés, illetve ezek meghatározott kombinációja szükségképpen rezsimváltást eredményez. Ez az el-

mind a hibrid rezsimek altípusai, mind az ezek meghatározásához alkalmazott kritériumok egyre részletesebbé válnak, már-már azt eredményezve, hogy a klasszifikáció kiindulópontja, a liberális demokrácia realisztikusan elérhetetlen, ám a klasszifikációt mégis alapvetően meghatározó ideál marad. Az irodalom a rezsimek mind pontosabb és zártabb besorolása érdekében egyre bővítette a követelmények listáját és leírását, ennek következtében azonban az empirikus esetek egyre nehezebben felelnek meg a demokráciamodelleknek (vö. Mazzuca 2010, 33). Másodszor, a kvantifikálás eredményei, nevezetesen a különböző demokrácia-indexek (például a Bertelsmann- és Freedom House-indexek) kevésbé egyértelműek és koherensek, mint amennyire azt feltételezik róluk. A liberális demokrácia attribútumai és követelményei közti potenciális feszültség ugyanis aláássa az egyértelműségüket és koherenciájukat.[14]

A negyedik probléma a rezsimklasszifikációs megközelítéssel annak statikussága. Míg a populizmus paradigmájában született munkák a politika dinamikus elemeire, a politikai folyamatra fókuszálnak *(politics)*, addig ez az irodalom, amely a politika szerkezeti-intézményi elemeivel foglalkozik *(polity)*, inkább statikus, és nehezen tudja értelmezni a változást, legfeljebb egymást követő pillanatfelvételeket rögzít.[15] A populizmusról és a hibrid re-

járás egyrészt felnagyítja a módosulásokat, másrészt megnehezíti a fogalmilag meghatározott típusok és az empirikus esetek összekapcsolását.

14. A demokráciaindexeket azért hozták létre, hogy az egyes országokat, illetve rezsimeket egy lineáris skálán elhelyezhetővé, és így összehasonlíthatóvá és értékelhetővé tegyék. Az egyes országok vagy rezsimek pontszámokat kapnak és az eredménynek megfelelő pozícióval rendelkeznek a skálán, ami jelzi normatív értéküket, demokratikus vagy/és liberális minőségüket: minél magasabb pontszámot érnek el, annál közelebb állnak a liberális demokrácia ideáljához. A kapott pontszám a különböző vizsgált liberális-demokrata rezsimösszetevőkre adott részpontszámok aggregálásának vagy átlagolásának az eredménye. A módszer lényege a liberális demokrácia fogalmának összetevőkre bontása (például: egyenlő szavazati jog, politikai szervezetek alapításának joga, hatalmi ágak elválasztása), az összetevők külön-külön történő értékelése és pontozása, majd e pontok aggregálása egyetlen mérőszámmá. Csakhogy az eljárás egyik lépése sem problémátlan. Bár a liberális demokrácia összetevőkre bontása hasznos lehet az analitikus megragadás vagy összehasonlítás érdekében, aligha tűnik megfelelő módszernek más jellegű, például autoriter rezsimek megismerésére és elemzésére, hiszen azok működési logikája eltér a liberális demokráciákétól. De az egyes összetevőkre adott pontok aggregálása – egy normatív tartalmú lineáris skálán való pozicionálás céljából – is problémásnak tűnik. A liberális és demokratikus elemek közti *trade-off* ugyanis aláássa a „minél magasabb a pontszám, annál közelebb van a liberális demokrácia ideáljához" logikáját. Mindez gyengíti a demokráciaindexek egyértelműségét és koherenciáját.

15. Kis János (2019) az autokratikus áttörés fogalmának bevezetésével törekedett dinamikus modellt felállítani a demokrácia és az autokrácia közötti határvonal azonosítására, elkerülve a statikus „pillanatfelvételek" sorozatára épülő elemzések hibáit. Úgy véljük, törekvése ellenére Kis modellje abban az értelemben megmarad statikusnak, hogy a néhány kritikus jelentőségű garanciális intézmény (jogállam, médiapluralizmus) és a rájuk irányuló, a garanciális elemeket gyengítő döntések azonosítása végső soron bináris kritériumként érvényesül, a

zsimekről szóló irodalom ezen a ponton láthatóvá tesz egy olyan közös jellemzőt, amely fontos az általunk kínált alternatíva szempontjából. A gyakran a liberális demokráciát támadó vírusként leírt populizmus okozta probléma mintha abban állna, hogy felborítja a liberális demokrata rezsim vélelmezett belső politikai egyensúlyát, vagyis megzavarja alkotóelemeinek összeillesztését. Ennek háttere azonban az, hogy a liberális demokráciát olyan önfenntartó rezsimnek tekintik, amelyben egyensúly alakul ki egyrészt a politikai kereslet (állampolgárok) és a politikai kínálat (közpolitikák), másrészt a kormányzati rendszer liberális és demokratikus elemei között. A vírusmetafora így arra világít rá, hogy a rezsimklasszifikációs irodalom szerint az egyensúly bármilyen tartós megbomlása alapvetően külső eredetű a rezsimhez képest, azaz a demokratikus erózió exogén magyarázatra vár. A liberális demokrácia idealizálása (azaz alkotóelemeinek vélt problémátlan összeilleszthetősége) a kutatók számára láthatatlanná teszi a politikai rezsim belső feszültségeinek lehetséges endogén magyarázatait.

A hibrid rezsim irodalom statikus vonásának egy további következménye a struktúrák túl-, és a politikai szereplők, azaz a cselekvő ágensek alulértékelése. Így például aránytalanul nagy figyelmet szentelnek a választásokkal kapcsolatos intézmények működésének (Wigell 2008, 236), miközben a szavazók kevés figyelmet kapnak. De ugyanígy a fókuszon kívül esnek a vezetők és más szereplők, holott – ahogy azt a későbbi fejezetekben látni fogjuk – a vezérdemokráciában az informális hatalomgyakorlás felülírja a formális intézményi struktúrákat. A politikai szereplők mellőzése azt mutatja, hogy a hibrid rezsimek kutatása nem fordít elegendő figyelmet e berendezkedések sajátos politikai logikájára (Jayasuriya–Rodan 2007, 780; Vázquez-Arroyo 2008, 128–129).[16]

A hibrid rezsim irodalom ötödik gyengesége a hiányos legitimációs magyarázat. Mivel ez a megközelítés a hibrid rezsim fogalmát a liberális demokráciából *negatív* módon vezeti le, ezért a legitimációt is csak így, annak hiánya révén képes megközelíteni. Amennyiben a hibrid rezsimekben a választók nem képesek autonóm módon döntéseket hozni, mert ezt például a valamilyen mértékben „sérült" intézményes környezet nem teszi lehetővé, akkor döntésük is csak korlátozott, hiányos legitimációt – legitimitásdeficitet – eredményezhet. Ha a választók ilyen keretek között is elfogadják a politikai vezetést, az a hibrid rezsim paradigmájában csak a hiányos, sérült intézményeknek vagy a politikusok manipulációjának tudható be. Az eddi-

kérdés tehát az marad, hogy léteznek-e a garanciális intézmények vagy sem – a dinamika így nem a rezsim belső működési logikájára vonatkozik.

16. O'Donnell és Schmitter (1986) egy évtizeddel korábban még aktorközpontú megközelítést alkalmazott.

giekből következik, hogy ebben a szemléletben a legitimáció csak a liberális demokrácia keretein belül nyerheti el teljes értékű jelentését. A hibrid rezsimekkel foglalkozó szerzők számára ezért vakfoltot jelentenek a legitimáció alternatív felfogásai: egy politikai rendszer nem lehet „másképp legitim", mint amit a liberális demokrácia normatív igazolása megkövetel. A normatív elfogultság ilyen módon a hibrid rezsim paradigmát érzéketlenné teszi a szürke zóna rezsimjeinek fontos stabilitási és legitimációs forrásai iránt.

3. A PLEBISZCITER VEZÉRDEMOKRÁCIA MINT ALTERNATÍV MEGKÖZELÍTÉS

Elismerve a liberális demokrácia kritériumaival dolgozó populizmusirodalom és a hibrid rezsim paradigma eredményeit, könyvünkben egy olyan alternatív perspektívát kínálunk a liberális demokráciákhoz képest „patologikus" rezsimek elemzésére, amely elkerüli a fentebb leírt csapdákat és gyengeségeket. Úgy véljük, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia fogalmi keretének – több korábbi munkában kifejtett,[17] és jelen könyvben továbbgondolt és tovább finomított – alkalmazásával közelebb juthatunk a hagyományos dichotóm osztályozásba nem illeszkedő rezsimek egy jellegzetes típusának a megértéséhez és elemzéséhez.[18] A plebiszciter vezérdemokráciát, amit részletesebben a következő fejezetben fogunk bemutatni, egyelőre olyan politikai rezsimként határozzuk meg, amelyben: (1) a politika erősen perszonalizált, és a szavazók politikai preferenciáit jelentős mértékben a politikai vezetők formálják; (2) a politikai folyamat *(politics)* top-down jellegű, és nagymértékben egymással rivalizáló a politikai vezetők alakítják; és (3) a demokrácia minimalista értelemben érvényesül, azaz inkább az inkumbens illetve a politikai vezetők választói jóváhagyásában, mintsem a nép önkormányzatában vagy a vezetők hatékony elszámoltatásában ragadható meg.

A hibrid rezsim megközelítés egyrészt a demokratikus átmenet és a tranzitológia, másrészt a hidegháború utáni kor liberális hegemóniájának hatására „demokratizáló" autokráciákat vizsgáló rezsimkutatások összekapcsolódásának a terméke. A plebiszciter vezérdemokrácia fogalmának rekonstrukcióját ezzel szemben a liberális demokráciákban az ezredforduló évtizedeiben bekövetkezett politikai változások inspirálták (Körösényi

17. Lásd elsősorban Green (2010), Körösényi (2005a; 2009a; 2019), Pakulski–Körösényi (2012) és Scott (2018) munkáit.

18. A rezsim fogalmán nem az alkotmányos- és politikai rendszert értjük, hanem egy sajátos hatalomgyakorlási módot, illetve az uralom legitimációjának egy sajátos módját, amelyről bővebben a második fejezetben írunk.

2005a; Green 2010; Pakulski–Körösényi 2012). Ezek a változások – amelyeket nevezhetünk „millenniumi trendeknek" – magukban foglalták a szavazói viselkedés növekvő volatilitását, a törésvonalak „kiolvadását", a pártok és a parlamentek szerepének hanyatlását, a politika mediatizációját, perszonalizációját és „prezidencializációját", amelyeket összegzően a demokrácia kiüresedésének, hanyatlásának, „közönségdemokráciának" vagy „posztdemokráciának" is neveztek (Dalton–Wattenberg 2000; Crouch 2004; Mair 2013; Karvonen 2009; Poguntke–Webb 2005).

A plebiszciter vezérdemokrácia koncepciója a hibrid rezsim fogalom radikálisan eltérő alternatíváját jelenti. A hibrid rezsim fogalmilag a liberális demokráciához tartozik: ahogy bemutattuk, a liberális demokráciától való eltérésre patológiaként, a „normálistól" való eltérésként tekint.[19] A liberális demokráciában a demokrácia végső soron a nép önkormányzatát jelenti. Jeffrey Green (2010, 102) megfogalmazásában: a nép kifejezett politikai akaratával artikulálja a kormányzat közpolitikáival kapcsolatos kívánatos preferenciáit. „Mind a politikaelméletben, mind pedig az empirikus kutatásban széles konszenzus van arról, hogy a kortárs képviseleti demokráciákban a népszuverenitás (és így a néphatalom) pontosan azt jelenti, hogy a kormányzat döntéshozói legyenek reszponzívak a Nép preferenciáira" (Green 2010, 102). Az elmúlt évtizedek empirikus kutatásai azonban a liberális demokrácia e felfogása mögött húzódó legtöbb empirikus előfeltevést megcáfolták, a millenniumi trendek strukturális változásai pedig csak még tovább növelték a szakadékot a normatív követelmények és az empirikus realitás között (lásd Achen–Bartels 2017; Brennan 2016). „A plebiszciter körülmények komolyan aláásták a Nép azon képességét, hogy hallassa a hangját és ezáltal az értékeit, preferenciáit és véleményét kifejezze", jegyzi meg Green (2010, 125). Noha már a 20. századbeli empirikus kutatási eredmények, továbbá a millenniumi trendek aláásták a liberális demokrácia elméletét, a kortárs politika- és demokráciaelmélet mindezt alig dolgozta

19. Könyvünkben a liberális demokráciának egy tág értelemben vett, a politikatudományi irodalom főáramában alkalmazott fogalmát használjuk. Az absztrakció egy magasabb fokán a liberális demokrácia fogalma olyan normatív koncepció, amely összekapcsolja az egyének autonómiájának és egyenlőségének, a nép demokratikus önkormányzatának és a jogállamiságnak a követelményét, miközben feltételezi ezen összetevők harmóniáját. Az absztrakció egy alacsonyabb fokán pedig a liberális demokrácia – mint politikai rezsim – fogalma egy olyan, a konstitucionalizmus által korlátozott képviseleti demokráciára utal, amelyről feltételezzük, hogy szubsztantív célokat (is) követ. Könyvünkben gyakran fogunk a liberális demokráciára hivatkozni, ebben a tág értelemben véve, miközben alkalmanként, az adott kontextusnak megfelelően, csak valamely összetevőjére vagy megjelenési módjára utalunk majd (mint például a képviselet mandátum- vagy elszámoltatáselmélet felőli megközelítése, a demokrácia aggregatív elmélete vagy a mediánszavazó-elmélet).

fel,[20] a hibrid rezsim irodalomban pedig teljesen reflektálatlan maradt. A vezérdemokrácia elmélete választ ad erre a kihívásra és számot vet e kritikus változások következményeivel, közelebb hozva az elméletet a politika empirikus valóságához.

Részletesebben a második fejezetben fejtjük ki, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia „vegyes" rezsim, azaz demokratikus és autoriter egyszerre, de egészen más értelemben, mint a hibrid rezsimek. A vezérdemokráciának mint rezsimtípusnak a legfontosabb vonásai közé tartozik a karizmatikus vezetés és legitimáció, a plebiszciter képviselet, a válsághelyzet és/vagy válságdiskurzus, a közpolitika radikalizmusa és a demagóg vagy populista politikai stílus (Körösényi 2017; 2019). Számos felszíni hasonlóság van a vezérdemokrácia és a delegatív, populista, illiberális demokrácia, továbbá a kompetitív autoriter rezsimek között. De akár a jelzős demokráciákhoz, akár a hibrid rezsim különböző altípusaihoz és változataihoz (például kompetitív autoriter rezsim) hasonlítjuk,[21] a plebiszciter vezérdemokrácia fogalmilag és elméletileg jobban megalapozott *sui generis* rezsimtípus, és – más egyéb előnyök mellett –, mentes a hibrid rezsim paradigma fentebb vázolt fogalmi, elméleti és módszertani problémáitól. Alább ezt fogjuk igazolni. A plebiszciter vezérdemokrácia megközelítésének öt olyan sajátos vonása van, amelyek mindegyike eltér a hibrid rezsim paradigma jellemzőitől (lásd az 1. táblázatot).

Először is, a hibrid rezsim koncepció normatív elfogultságával és teleologikus szemléletével szemben a vezérdemokrácia elmélete eltérő fogalmi-elméleti tradícióból származik, és realisztikus.[22] Forrása Max Weber

20. A kivételek között van Bernard Manin (1997) és Jeffrey Green (2010) munkája, amelyekről később még lesz szó.

21. A hibrid rezsim irodalom egyik legnagyobb hatású munkája, Levitsky és Way *„Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War"* című könyve (2010), a kompetitív autoriter rezsimeket a hibrid rezsimek egyik altípusaként tárgyalja (2010, 5), amire könyvük már címében is utal.

22. A vezérdemokrácia mint elmélet és mint rezsimtípus közti különbségről bővebben a második fejezetben szólunk. Fontos azonban tisztázni, mit is értünk realisztikus megközelítésmódon. A fogalmat nem pontosan abban az értelemben használjuk, ahogy azt a kortárs politikaelméleti realizmus (vö. Williams 2005; Geuss 2008) teszi; és nem is a „kváziideológiaként" értett realizmus értelmében, amellyel a hatodik fejezetben fogunk foglalkozni Orbán kapcsán. Realisztikus megközelítés alatt olyan vizsgálódási módot értünk, amelyben az empirikus eset sajátosságainak feltárása, gyakorlatok, működésmódok megértése a vizsgálódás célja. Mindez nem naiv empirizmust jelent (annak feltételezését, hogy elméleteink ne befolyásolnák, hogyan is látunk egy konkrét esetet), sokkal inkább annak igényét, hogy elméletünk és az empirikus eset között érdemi interakció jöjjön létre, utóbbi is formálja az előbbit. Ez garantálja, hogy a vizsgálódás végeredménye nem egy „hiánylista" lesz, hanem a konkrét eset pozitív, azaz létező sajátosságainak tényleges megragadása. A realisztikus ellenfogalmának az idealizmust tekintjük, amely már az adott eset pontos megismerése előtt elméleti sémákat vagy normatív mércéket rögzít le, és ezeket „kéri számon" az eseten, kizárva ezáltal elmélet és empíria

„megértő" szociológiája *(verstehende Soziologie)* és realista politikaelmélete, amelyekre támaszkodva Weber szembefordult az idealisztikus társadalom- és politikatudományi megközelítéssel. A vezérdemokrácia koncepciója Webernek a legitim uralomról felállított tipológiájában gyökerezik. A legitim uralom három típusa – a tradicionális, a legális-racionális és a karizmatikus uralom – nem helyezhető el egy egydimenziós skálán, és nincsen közöttük univerzálisan érvényes normatív rangsor sem: az egymáshoz való viszonyuk inkább egy háromszöggel ábrázolható.

A plebiszciter vezérdemokrácia ideáltípusa a karizma fogalmára épül, a vezérdemokrácia pedig a karizmatikus uralom rutinizált, intézményesített variánsa (pl. Körösényi 2017; 2019). A rutinizálás a periodikusan ismétlődő választások bevezetésének a következménye. Mint uralomtípus, a vezérdemokrácia a karizmatikus és a legális-racionális uralom kombinációja. A vezérdemokrácia egy olyan konstrukció, amelyet Weber eredetileg a választójog kiterjesztése és a választási demokrácia megjelenése következtében kialakult empirikus politikai folyamatok és jelenségek (pártvezérek kiemelkedése, a karizma és a választási verseny demagógiája) megragadására alkotott meg a 19. és 20. század fordulójának időszakában. Weber elméleti eredetiségén túl ugyanez indokolja a vezérdemokrácia mai rekonstrukcióját is: nevezetesen a politikatudomány által az ezredforduló előtti évtizedtől kezdődően regisztrált olyan politikai folyamatok és jelenségek megértésének igénye, mint a politika erősödő perszonalizációja, a karizma megjelenése, a populista politikai stílus terjedése, a legitimáció jellegének változása, továbbá a közpolitikai radikalizmus és válságdiskurzusok terjedése. Ezek, továbbá a fentebb millenniumi trendeknek nevezett folyamatok komoly hatást gyakoroltak a demokratikus politikai rezsimekre, átformálták azok természetét (Manin 1997; Körösényi 2005a; Green 2010; Pakulski–Körösényi 2012; Mair 2013; Levitsky–Ziblatt 2018; Mounk 2018). Míg a hibrid rezsim megközelítés fókuszában a liberális demokrácia meggyengült vagy *hiányzó* karaktervonásai állnak, addig a plebiszciter vezérdemokrácia könyvünkben kidolgozott perspektívája a politikai rezsim *létező* karaktervonásainak megragadására teszi a hangsúlyt. Azaz, míg a hibrid rezsim paradigma negatív megközelítést jelent, hiszen elsősorban azt tudhatjuk meg, hogy mi *nem* jellemzi a szürke zónába tartozó rezsimeket, addig a plebiszciter vezérdemokrácia elmélet pozitív megközelítést alkalmaz: arra fókuszál, ami ténylegesen jellemzi őket, és nem arra, ami nem.

közötti érdemi interakció lehetőségét. Ahogy jelen fejezet negyedik pontjában kifejtjük, könyvünkben az eredeti weberi elképzeléseket próbáljuk meg interakcióba hozni a kortárs magyar viszonyokkal, az empirikus elemzés belátásai alapján módosítva a vezérdemokrácia-elméletet.

Másodszor, a hibrid rezsimmel szemben a plebiszciter vezérdemokrácia ideáltípus, és nem rezsimklasszifikációs fogalom. A hibrid rezsim és a plebiszciter vezérdemokrácia fogalmai két teljesen eltérő konceptualizálási megközelítés és episztemológia eredményeként jöttek létre. Míg a kompetitív autoritarizmus és más hibrid rezsim elméletek a rezsimek *klasszifikációját* tűzik célul, hogy összehasonlíthatóvá és empirikusan mérhetővé tegyék őket, addig a plebiszciter vezérdemokrácia egy olyan önálló *ideáltípus*, amely inkább egyedi esetek megértéséhez járul hozzá. Egy klasszifikációs fogalom egy vagy több meghatározó tulajdonságra vagy kritériumra épít, amely az összes esetet jellemzi – így megfelel az univerzális alkalmazási igénynek. Ezzel szemben egy ideáltipikus fogalom heurisztikus eszközt jelent egyedi esetek megismerésére, megértésére és leírására. Meghatározó tulajdonságok, kritériumok helyett *tipikus jellemvonásai* vannak, amelyek egymással csak laza kapcsolatban állnak és különböző mértékben jellemzőek egy-egy konkrét esetben: egyik, vagy másik akár hiányozhat is. A klasszifikációs fogalmak kritériumainak zárt rendszeréhez képest az ideáltipikus fogalom nyitottabb, különböző variációkat, kontingenciákat is tartalmaz: nem alkot modellt, inkább mintázatot jelöl. Míg a hibrid rezsimek esetében az empirikus kritériumok (indikátorok) döntő és egyértelmű szerepet kapnak annak eldöntésében, hogy az adott esetek ugyanahhoz az osztályhoz *(genus)* tartoznak-e, addig az ideáltipikus megközelítésben a jellemvonások elsősorban megvilágítják az eseteket és elősegítik megértésüket, ezzel feltárva a közöttük meglévő wittgensteini „családi hasonlóságokat".

Harmadszor, a mérhetőség fetisizálása és a módszerközpontúság helyett a plebiszciter vezérdemokrácia elmélete problémaközpontú, fókusza a megértésre irányul. Fentebb láthattuk, hogy az univerzális mérőeszköz kidolgozásának igénye a hibrid rezsim eredetileg problémaorientált kutatási területét módszerközpontúvá formálta át, így több fontos tartalmi probléma zárójelbe került.[23]

A hibrid és autoriter rezsimeknek a liberális demokrácia kritériumai segítségével történő elemzése kétségkívül lehetővé teszi egy adott rezsim liberális demokráciától való távolságának a mérését. Csakhogy ez aligha megfelelő módszer ahhoz, hogy megértsük ezeket a rezsimeket és megragadjuk azok sajátos karaktervonásait, mivel esetükben csak annyiról van szó, hogy a liberális demokráciától eltérő „logika" alapján működnek. A vezérdemokrácia ezzel szemben olyan elméleti-fogalmi keretet kínál, amely segítségével megérthetjük a szürke zónába sorolható rezsimek egy jellegzetes típusát.

23. A módszer- és problémaorientált kutatás megkülönböztetéséről lásd Green és Shapiro munkáját (1994).

Negyedszer, a hibrid rezsim statikus rezsimparadigmájához képest a vezérdemokrácia dinamikus és cselekvésközpontú rezsimfogalom. Tézisünk az, hogy a vezérdemokrácia egy olyan rezsimtípus, amely mindig mozgásban van, amelyben soha nincsen egyensúly – és ez a flexibilitás megnyitja az ajtót az egyensúlytalanságok és a rezsimváltás *endogén* magyarázata előtt. Ez a rezsimfogalom élesen eltér a hibrid rezsim irodalom szemléletétől, amely a liberális demokrácia kritériumainak *checklist*-szerű leírását és statikus számbavételét adja egy adott rezsim elemzése során. A vezérdemokráciában ugyanis a fókusz az intézmények (struktúrák) helyett a politikai szereplőkre irányul, azaz a cselekvő ágensekre, közülük is elsősorban a politikai vezetőkre. Ehhez kapcsolódóan a figyelem a statikus rezsimleírás helyett azon tényezőkre kerül, amelyek a folyamatos mozgást előidézik. A plebiszciter vezérdemokrácia rezsimfogalma a politikai folyamat mozgásának forrásaira és elemeire, továbbá a szereplők közti dinamikus viszonyrendszerre fókuszál. Ennek négy elemét emeljük ki. Egyfelől, a karizmatikus vezetés és legitimáció folyamatos interakciót jelent vezetők és követők között (a követni készség kialakítását a vezér részéről, és a különleges vonzerővel bíró vezetői képesség és vízió percepcióját a követők részéről). Másfelől, az interakcióban létrejött uralmi viszonyt a képviselet és a választások plebiszciter jellege jóváhagyja (és egyben legitimálja is). Továbbá, a különleges helyzet konstrukciója, illetve a válságnarratíva deklarálja a *status quo* felbomlását és felborítását, de egyben a radikális, *status quo*t aláásó (köz)politika igazolására is szolgál. Végül, ezeket a tendenciákat erősíti, hogy a demagógia, a populista politikai stílus, a retorika és az ellenségkonstruálás szintén a politika mozgósító, dinamikus elemét erősíti, szemben a *status quo*t őrző vagy depolitizáló, technokrata politikai stílussal.

Ötödször, a vezérdemokrácia a rezsimstabilitás egy lehetséges magyarázatát adja azzal, hogy a hibrid rezsim irodalomhoz képest a legitimitás eltérő mintázatait tárja fel. Míg az utóbbi a legitimitást a liberális demokrácia normatív szemüvegén keresztül szemléli (és ezért a hibrid rezsimnél már eleve legitimitásdeficitet lát, azt a rezsim inherens tulajdonságának tartja), a vezérdemokrácia pozitív megközelítést nyújt, építve Webernek a legitim uralomról felállított tipológiájára. A hibrid rezsim elmélet normatív követelményeivel szemben Weber szociológiájában az uralom állampolgárok részéről történő elismerésének, jóváhagyásának többféle forrása lehet. Weber a legitim uralom három történeti-analitikus ideáltípusát állítja fel, amely az empirikusan létező, a szürke zónába tartozó politikai rezsimek legitimitásának szofisztikáltabb, realisztikusabb és empirikusan gyümölcsözőbb elemzését teszi lehetővé, mint a hibrid rezsim paradigma. A vezérdemokrácia – weberi uralomtípusokból levezetett – legitimitása a karizmatikus

és a legális-racionális legitimitástípus (azaz perszonalizált és procedurális elemek) kombinációja. Egy plebiszciter rezsim legitimitását a hibrid rezsim paradigma feltételezésétől eltérően nem bizonyos intézményi és procedurális követelmények jelenléte, hanem a vezetők állampolgárok részéről történt elfogadása adja.

1. TÁBLÁZAT. • *Két rezsimkoncepció fogalmi-elméleti különbségei*

Hibrid rezsim	*Plebiszciter vezérdemokrácia*
Normatív elfogultság és teleologikus szemlélet	Realisztikus szemlélet
Univerzális klasszifikációs igény	Ideáltípus-alkotás
Módszerközpontúság és a mérhetőség primátusa	Problémaközpontúság és a megértés elsőbbsége
Statikus rezsimfogalom és struktúra-központúság	Dinamikus rezsimfogalom és cselekvésközpontú megközelítés
Hiányzó legitimációs magyarázat, (hibrid rezsimek inherens legitimitásdeficitje)	Alternatív legitimációs mintázatok a rezsimstabilitás magyarázatában

Forrás: a szerzők összeállítása.

Összefoglalva az eddigieket: úgy véljük, hogy az Orbán Viktor vezetésével létrehozott rezsimről a populizmus, illetve az illiberális vagy hibrid rezsim irodalom által festett kép nem kielégítő. Sem a moralizáló kritika, sem a liberális demokrácia ideáljától való eltérés szofisztikált kvantifikálása nem segít az Orbán-rezsim természetének és sikerének megértésében. Miután rámutattunk a hibrid rezsim és a rezsimklasszifikációs paradigma konceptuális és módszertani gyengeségeire és az általuk adott magyarázat hiányosságaira, könyvünkben amellett fogunk érvelni, hogy az Orbán-rezsim a weberi vezérdemokrácia paradigmatikus példája. A vezérdemokrácia egy speciális politikai rezsimtípus, amely a kortárs politika bizonyos trendjeinek értelmezési kereteként segíti a politikai valóság megismerését. A következő fejezetben részletesebben is kibontjuk ezt az alternatív értelmezési keretet, és bemutatjuk alkalmasságát az Orbán-rezsim leírására és megértésére. Előbb azonban még kitérünk arra, hogy milyen kutatási módszereket alkalmazunk munkánk során, valamint felvázoljuk könyvünk szerkezetét.

4. AZ ALKALMAZOTT MÓDSZEREK ÉS MEGKÖZELÍTÉSEK

Könyvünk a magyar politika 2010-es parlamenti választásokkal kezdődő évtizedéről szól, Orbán Viktor kormányzásáról és az általa kialakított politikai rezsimről, amit a vezérdemokrácia elméleti-fogalmi keretében fogunk elemezni. Célunk egyszerre egy politikairezsim-elmélet kifejtése és egy konkrét rezsim leírása, és ezt a kettős célt az elméleti és az empirikus szint közti folyamatos „interakcióval" szeretnénk elérni. Munkánk így egy esettanulmánynak tekinthető (vö. Creswell 2003), amennyiben ezen nem egy speciális módszertant, hanem egy szélesebb értelemben vett, hagyományosabb megközelítést értünk, amelyre hatással volt a konstruktivista vagy interpretatív társadalomtudomány (vö. Yanow–Schwartz-Shea–Freitas 2010). Az ebben az értelemben vett esettanulmány fő célja, hogy komplex jelenségeket – jelen esetben a rezsimépítést – a saját egyedi kontextusukban elemezzen, azaz, hogy teljes képet, vagy másképpen „sűrű leírást" *(thick description)* adjon. Ez a megközelítés – mint a kvalitatív megközelítések általában – tipikusan felfedező kutatási kérdésekkel kapcsolódik össze, amelyek nem pusztán a változók egy meghatározott körére fókuszálnak, hanem jóval szélesebb perspektívában mozognak, továbbá, rugalmas adatgyűjtést és kutatási folyamatot feltételeznek (vö. Pierce 2008, 43; Vromen 2010, 257).

A politikai változásról adott magyarázatunkban kulcsfontosságú a konstruktivista szemlélet: a társadalmi valóság interszubjektív jelentésadás révén jön létre, és bizonyos szereplők, elsősorban a politikai vezetők, ebben a folyamatban másoknál fontosabb szerepet töltenek be. Célunk, hogy a politikai vezetés formatív szerepére nagyobb hangsúlyt helyezve írjuk le és elemezzük a magyar politikai rezsim rekonstrukcióját – megközelítésünk ezért „cselekvésközpontú konstruktivizmusnak" is nevezhető (Widmaier–Blyth–Seabrooke 2007). Amikor Orbán Viktornak a politikai diskurzus formálására és uralására való törekvéseit elemezzük, a diszkurzív institucionalizmus (Carstensen 2016; Schmidt 2010; 2014) belátásaira is támaszkodunk. Más pontokon pedig az ideológiai elemzés (Freeden 1996) és a diskurzuselemzés módszere válik fontossá számunkra, amelyek segítséget nyújtanak annak megértésében, hogy a politikai szereplők miként hozzák létre vagy formálják a jelentés interszubjektív struktúráit.

Mindazonáltal, amikor a konstruktivista-interpretatív szemléletet könyvünk általános megközelítéséhez kapcsoljuk, akkor szükséges megtennünk két pontosítást: az egyik, hogy munkánk „elméletvezérelt", aminek következményei vannak az esettanulmány szerepére nézve; a másik, hogy írásunk „gyenge" konstruktivizmusa hatással van a cselekvés vélt szerepére a politikai folyamatban, de a felhasznált forrásokra is.

Először is, kutatásunk nem teljesen induktív jellegű: azt állítjuk, hogy a 2010 utáni magyar politikai rezsim a weberi plebiszciter vezérdemokrácia egy mai megfelelője – ez az analógia adja a teoretikus kiindulópontot az eset tanulmányozásához. A munka során a teória és az empirikus kutatás közti kapcsolat egyfajta dialógussá válik: a vezérdemokrácia fogalmából indulunk ki, de azt nem pusztán alkalmazzuk, hanem – a realisztikus megközelítés jegyében – az empirikus kontextushoz igazítva kiegészítjük és módosítjuk. Ebből következően állításunk nem egyszerűen az, hogy a magyar eset önmagában véve érdekes (ahogy a „sűrű leírás" módszerből következne), hanem hogy az Orbán-rezsim a vezérdemokrácia fontos esete – nem Magyarország mérete vagy nemzetközi súlya, hanem az eset tisztasága miatt, és mert Magyarország az EU államai közül úttörőként vált vezérdemokráciává. Ez az, amiért Magyarországot a vezérdemokrácia természetes laboratóriumának tekintjük. A magyar eset tanulmányozása így bepillantást ad a kortárs demokráciák Európában és másutt végbemenő olyan fontos politikai folyamataiba, amelyek, hogy néhány „kemény" esetet *(hard case)* említsünk, Törökországban, Venezuelában vagy a Fülöp-szigeteken, vagy – a „puha" eseteket *(soft case)* érintve – az USA-ban, Nagy-Britanniában, Franciaországban vagy Olaszországban végbemennek. Iiris Aaltio és Pia Heilmann szemléletesen ragadják meg azt, hogy egyetlen esettanulmány miként szolgálhat teoretikus célokat, amikor azt állítják, hogy „megérteni egy állapotot, folyamatot vagy dinamikát egyedi szinten, a saját környezetében, olyan tudást eredményez, amely segít átfogóbban ábrázolni egy, a tudomány számára érdekes jelenséget" és ezáltal „hipotéziseket és ötleteket adhat későbbi kutatások számára" (Aaltio–Heilmann 2010, 72).

Másodszor, bár könyvünkben nagy hangsúlyt helyezünk a diskurzus politikai folyamatot formáló szerepére, David Marsh (2010) érvelését követve elfogadjuk, hogy ez a képnek csak az egyik oldala: a „materiális" tényezők (például a gazdasági reálfolyamatok, bizonyos csoportok egy bizonyos helyen való fizikai jelenléte vagy hiánya, az ország demográfiai helyzete) szintén fontos szerepet játszanak mint oksági tényezők. Ha elfogadjuk ezen tényezők szerepét a politika világában, akkor számításba kell őket vennünk akkor is, amikor a politikusok mozgásterét vizsgáljuk. Ebből következik, hogy kutatásunk fő forrásait nem csak az interpretatív megközelítés tipikus forrásai alkotják (mint például a politikusi beszédek és írások, interjúk), hanem a közvélemény-kutatási, elitkutatási adatok, és gazdasági indikátorok másodlagos elemzése. A „materiális" vagy „nyers tények" – a diskurzus mellett történő – elemzése fontos ahhoz, hogy számba vegyük Orbán politi-

kai cselekvésének a korlátait, és megértsük azt, miként képes néha ezeket a korlátokat is lehetőségekké alakítani.

Annak érdekében, hogy a fentebb felsorolt forrásokat kiegészítsük, és pontosabb képet kapjunk az Orbán-rezsim működéséről, mintegy egy tucat háttérbeszélgetést folytattunk az Orbán-rezsimhez tartozó kormányzati emberekkel, politikusokkal, tisztségviselőkkel, továbbá közpolitikai szakértőkkel. Ezek a háttérbeszélgetések segítettek bennünket a politikai folyamat jobb megértésében, a nyilvánosan elérhető információk és azok általunk adott értelmezésének ellenőrzésében.[24]

5. A KÖNYV CÉLJA ÉS FELÉPÍTÉSE

Könyvünkkel három nagyobb célkitűzésünk van. Először is, szeretnénk megragadni, hogy a speciális magyar kontextusban miként jött létre a vezérdemokrácia; megérteni annak *modus operandi*ját, feltárni a rezsim működésének dinamikáját. Másképp fogalmazva, célunk nem az, hogy a liberális demokrácia ideáljának szemüvegén keresztül tekintsük át és mérjük az Orbán-rezsim „patologikus" vonásait, hanem az, hogy egy olyan konceptuális keretet dolgozzunk ki, amely lehetővé teszi a saját belső, endogén logikájának és természetének a megértését, megismerését és elemzését.

Másodszor, szeretnénk bemutatni, hogy a cselekvés jóval nagyobb szereppel bír, mint azt a politikatudományban általában feltételezik. A politikai vezetők nem pusztán reagálnak a kontingens helyzetekben fennálló politikai kihívásokra, hanem ők maguk formálják, konstruálják a politikai valóságot. Ez az, amiért az cselekvéscentrikus konstruktivista megközelítés adekvát kutatási céljainkhoz: a 2010-től kezdődően kialakuló politikai rezsimet nemcsak azért nevezzük el Orbán Viktorról, mert Magyarország miniszterelnöke ebben az időszakban, hanem mert ő vált a kialakuló plebiszciter rezsim fő mozgatójává és központi szereplőjévé mind formális, mind informális értelemben.

Könyvünk harmadik célja az, hogy Magyarországot egy új rezsimtípus, a plebiszciter rezsim paradigmatikus eseteként mutassuk be, azaz mint olyat, amelynek tágabb, önmagán túlmutató jelentősége is van. Ez a tágabb perspektíva az Orbán-rezsimet mint szélesebb és tartósabb politikai trendek radikalizálódását mutatja be. Azokról a trendekről van szó, amelyeket korábban Bernard Manin (1997) a „közönségdemokrácia" *(audience democracy)*, Körösényi András (2005) a „vezérdemokrácia", Jeffrey Green

24. Esetenként utalni fogunk e háttérbeszélgetésekre, mint forrásra, de jellegüknél fogva csak anonim módon.

(2010) pedig az „okuláris demokrácia" fogalmával ragadott meg. Így az Orbán-rezsimnek a vezérdemokrácia empirikus eseteként való leírása tágabb jelentőséget nyerhet, segítheti több kortárs politikai trend megértését és fogalmi, elméleti-empirikus megragadását, mind a kelet-közép-európai régióban, mind pedig a demokráciákban általában.

Jelen bevezető fejezetet követően könyvünket hat további fejezetre tagoltuk.

A második fejezetben, amely a legitim uralom weberi fogalmára épít, a plebiszciter vezérdemokráciát mint rezsimkoncepciót fejtjük ki, és azonosítjuk a plebiszciter rezsim fő jellemzőit: így a karizmatikus vezetést, a demagógiát és populizmust, a plebiszciter képviseletet, a permanens válságot és válságnarratívát, a radikális közpolitikát, továbbá a patrimoniális vagy prebendális hatalomgyakorlást. Könyvünkben ezt az elméleti-fogalmi keretet alkalmazzuk: az Orbán-rezsimet a vezérdemokrácia eseteként írjuk le és elemezzük. Ennek során – hogy az elméleti keret ne „önmagában forogjon" –, az angolszász politikatudományban bevett *politics – polity – policy* dimenziók alapján haladunk, amelyek könyvünk tagolásának is az alapját adják. A *politics* a politikát mint folyamatot ragadja meg, a *polity* a politika intézményi oldalát jelöli, míg a *policy* a politika tartalmi oldalára, a közpolitikára utal.

A harmadik fejezet fő tézise, hogy Orbán plebiszciter rezsimjének fő mozgatórugói a *politics*, azaz a politikai folyamat dimenziójában ragadhatóak meg, amelyet a konfliktusokat generáló cselekvés és a politikai szempont radikális kiterjesztése jellemez. A politika elsődlegességének elve az, amely a legjobban magyarázza Orbán törekvéseit, hogy populista stílusa segítségével formálja, meghatározza a politikai napirendet, továbbá, hogy előidézze, illetve fenntartsa azt a folyamatos válságérzetet, amelyben a vezetést mint harcot, küzdelmet képes megjeleníteni. A politika primátusa a „pillanat uralásában", és az éppen aktuális politikai érdekek követésében is megjelenik.[25] Ebben a fejezetben írjuk le azokat a technikákat és eszközöket (diskurzus, heresztetika, média), amelyek segítségével Orbán a választói preferenciákat és az egész politikai teret formálja, és amelyek segítségével igazolja és megerősíti karizmáját, illetve plebiszciter képviseletet teremt.

25. A „pillanat uralásának" fogalma, amely elterjedt a magyar politikai közbeszédben, tudomásunk szerint G. Fodor Gábortól származik: „Szemben a baloldali elképzelésekkel, amely tervekben, kormányprogramokban gondolkodik, én úgy vélem, a kormányzás a pillanat uralásának a művészete. Minden egyes nap új helyzet keletkezik, amit meg kell próbálni uralni." (G. Fodor 2015).

A negyedik fejezetben bemutatjuk, hogy miként épül fel a politikai rezsim formális intézményi oldala, és hogy Orbán – kétharmados parlamenti többségének köszönhetően – miként alakítja át az egész kormányzati intézményrendszert és az államot. Bemutatjuk azt a politikai kontextust, amely 2010 után lehetőséget adott az alkotmányozásra és a törvények újraszabására. Egyik fő tézisünk, hogy az új alkotmány bevezetésének „szükségletét" egy intenzív politikai diskurzus teremtette meg, amely szinkronban volt a posztkommunista liberális demokráciától való szimbolikus elhatárolódás politikai igényével. Amellett érvelünk továbbá, hogy az alkotmányozás nem egy előre felvázolt „mesterterv", alkotmányos filozófia vagy hosszú távú elképzelések alapján történt, hanem a „pillanat uralásának" politikai doktrínáját követte. A fejezet konklúziója, hogy a kormányzati rendszer *(polity)* rekonstrukciója elsősorban a Fidesz hatalmának „bebetonozását", és nem egy, a stabilitását kormányváltás esetén is megőrző politikai-kormányzati rendszer kialakítását célozta.

Az ötödik fejezet a kormányzati rendszer *(polity)* orbáni rekonstrukciójának informális oldalával foglalkozik, feltárva a hatalomgyakorlás perszonalizált módjait. A fejezet rávilágít arra, hogy a klientelizmus, a prebendalizmus és az informális hálózatok kiterjedt használata miért és miként válik a vezérdemokrácia részévé. A gazdaság, a média és a kultúra területéről szóló rövid esettanulmányok segítségével elemezzük az informalitás szerepét, amely hozzájárul a perszonalizált vezetés és uralom fenntartásához a közszférában és a magánszektor kulcsterületein.

A hatodik fejezetben az Orbán-rezsim közpolitika-alkotását *(policy)* elemezzük. Először bemutatjuk a szakirodalomban népszerű fejlesztő állam elméletét és az általa nyújtott elemzés korlátait. Ezzel szemben a rezsim közpolitika-alkotásának egy olyan, a „barkácsolás" *(bricolage)* fogalmát alkalmazó, dinamikus megközelítését vázoljuk fel, amely megragadhatóvá teszi a politikai logikák közpolitika-alkotásban érvényesülő primátusát. A fejezetben továbbá megkíséreljük feloldani a feszültséget az Orbánról kialakult két ellentétes kép, a pragmatikus „barkácsoló" *(bricoleur)* és az ideologikus politikai vezető között. Amellett érvelünk, hogy a tágabb értelemben vett ideológiaként meghatározott realizmus összeegyeztethető a barkácsoló pragmatikus figurájával.

A hetedik fejezetben összefoglaljuk az Orbán-rezsim működéséről szóló kutatásunk eredményeit, egyúttal bemutatva, hogy a vezérdemokrácia mennyiben kínál alternatívát a populizmus és hibridizációs irodalom megközelítéseinek főáramával szemben a kortárs demokráciák folyamatainak megértésében és értelmezésében. Visszatérünk továbbá azokhoz a fogalmakhoz és elméletekhez, amelyek az empirikus kutatás során fontosnak bizonyultak számunkra a második fejezetben felvázolt és kiindulópontunkat alkotó eredeti weberi vezérdemokrácia-koncepció karaktervonásainak a kiegészítésében. Felhívjuk a figyelmet a vezérdemokrácia néhány paradoxonjára, érintve a demokratikus és autoriter vonások összefonódását, mindennapiság és kivételesség feszültségét, illetve az elmélet pesszimizmusa ellenére meglévő normatív erényeit. Végül, a magyar esettől távolabbra tekintve visszatérünk a politika millenniumi trendjeihez, és weberi perspektívából felvetjük a vezérdemokrácia fogalmának szélesebb körű alkalmazási lehetőségét a további empirikus kutatásokban.

Második fejezet

A PLEBISZCITER VEZÉRDEMOKRÁCIA ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

Az első fejezetben említettük, hogy a weberi plebiszciter vezérdemokrácia fogalmának rekonstrukcióját elsősorban a kortárs demokráciákban megfigyelhető empirikus folyamatok inspirálták, amelyeket könyvünkben millenniumi trendeknek nevezünk. Az 1980-as évektől figyelhető meg a korábban „befagyott" politikai törésvonalak felolvadása, a szoros pártkötődés és pártidentitás gyengülése *(dealignment)*, a pártok tagságának csökkenése, a növekvő szavazói volatilitás, a képviseleti demokráciák növekvő legitimitásproblémái, a felelős pártkormányzás gyengülése és a kormánytól részben vagy teljesen független (ún. nem-többségi) intézmények elterjedése. Ide sorolható továbbá a politika mediatizálódása és növekvő perszonalizációja, valamint a populista retorika (Dalton–Wattenberg 2000; Mair 2013; Karvonen 2009; Poguntke–Webb 2005). Ezek a trendek nem pusztán a populista pártok és politikai vezetők elterjedése és megerősödése számára teremtettek kedvező környezetet, de a demokráciák természetét is megváltoztatták (Beyme 2017) – és ez az a pont, ahol a vezérdemokrácia fogalma jelentőséget nyer. Bár e változások többsége a konvencionális rezsimtipológiákban és a populizmusirodalomban reflektálatlan maradt, azok strukturális jellege nem kerülte el a nemzetközi politikatudomány figyelmét. Többen a képviseleti demokráciák új korszakának beköszöntéről írtak. Az új korszak megnevezésére olyan fogalmakat vezettek be, mint a „közönségdemokrácia" (Manin 1997), az „elektronikus demokrácia" (Street 1997), a „posztdemokrácia" (Crouch 2004) és a vezérdemokrácia (Körösényi 2005a; Pakulski–Körösényi 2012). Peter Mair (2013) a pártdemokrácia végéről, a nyugati demokráciák kiüresedéséről írt, Jeffrey Green (2010) pedig – a weberi vezérdemokrácia sajátos konkretizálásaként – a demokrácia okuláris modelljét vezette be, hogy rávilágosítson a nép uralmának, illetve a népszuverenitásnak a „nézőközönség korában" *(age of spectatorship)* megváltozott jelentésére. Könyvünkben mi a plebiszciter vezérdemokrácia Max Weber nyomán rekonstruált (Körösényi 2017; 2019) és kiegészített koncep-

cióját alkalmazzuk. Tézisünk az, hogy a vezérdemokrácia fogalma adekvát elméleti keretet kínál az új korszak és az abban kialakuló rezsimek újszerű, szélesebb horizonton történő elemzésére. Greennel (2010) egyetértve állítjuk, hogy a plebiszciter politika terjedése drámai módon megváltoztatja a demokráciák természetét. Könyvünkben e dráma néhány aspektusát fogjuk bemutatni és elemezni.

Mivel azonban könyvünk az Orbán-rezsimről szól, perspektívánkat az elméletépítés mellett egyetlen országra szűkítjük. „Orbán-rezsimről" beszélünk, mert ezt a nevet tartjuk a leginkább találónak annak a politikai jelenségnek az elnevezésére, amely a 2010-es földcsuszamlásszerű választásokat követően Magyarországon kialakult. Nem egyszerűen azért nevezzük el Orbán Viktorról, mert ő a rezsim alapítója, hanem mert egy perszonalizált, az ő személyes hatalomgyakorlásán nyugvó rezsim jött létre, amelyben a politikai kontrollt formális és informális értelemben egyaránt ő gyakorolja. Olyannyira, hogy személyének kivétele a képletből a rezsim összeomlásával járhat. Továbbá, a szóhasználatot az is indokolja, hogy megítélésünk szerint az Orbán 2010-es hatalomra kerülése utáni évtizedben a magyar politika olyan robusztus átalakításon ment keresztül, amely indokolja, hogy egy újfajta politikai rezsim kialakulásáról beszéljünk.

Mielőtt e drámai politikai átalakulás elemeit könyvünk következő fejezeteiben részletesebben kibontjuk, jelen fejezetben felvázoljuk a plebiszciter vezérdemokrácia elméleti-fogalmi keretét, majd e keretet alkalmazva egy első betekintést nyújtunk az Orbán-rezsim működésébe. Először tisztázzuk könyvünk rezsimfogalmát; másodszor, definiáljuk a vezérdemokráciát mint uralom- és mint rezsimtípust; harmadszor, felvázoljuk a vezérdemokrácia mint rezsimtípus főbb jellemvonásait; negyedszer, a vezérdemokrácia analitikus keretének a segítségével betekintést nyújtunk az Orbán-rezsim működésébe, végül megfogalmazunk néhány következtetést.

1. A REZSIMFOGALOM

A könyvünkben alkalmazott tág rezsimfogalom Arisztotelész politikaelméletének, a klasszikus rezsimirodalomnak, valamint a rekonstruktív vezetés és rezsimalapítás irodalmának a belátásaira épül. Carnes Lord (2003, 40–49) Arisztotelészről írt elemzésére támaszkodva rezsimfogalmunk szélesebb a politika alapvető tartalmi és formális karaktervonásainál, és olyan informális és szociológiai jellegzetességeket is magában foglal, mint a normák, szokások, továbbá a szereplők morális és politikai karaktere. Úgy véljük, hogy a hatalom gyakorlásának módja legalább annyira fontos karaktervonása a rezsimnek, mint a kormányzat struktúrája. Ezt az irányt kö-

veti – némi módosítással – a 20. századi politikatudományi rezsimirodalom klasszikusainak definíciója. Juan Linz (2000, 160) szerint a politikai rezsim definíciója magában foglalja, hogy milyen: „[...] a hatalomgyakorlás módja, a hatalom szervezése, a társadalomhoz való kapcsolódása, az ezeket fenntartó hitrendszer természete, és az állampolgárok szerepe a politikai folyamatban, de anélkül, hogy szubsztantív közpolitikai tartalomra, a követett célokra, vagy a rezsim létokára *[raison d'être]* figyelemmel lenne. Nem mond el sokat továbbá az intézményekről, a csoportokról és társadalmi rétegekről, amelyek a korlátozott pluralizmus részét alkotják, vagy éppen ki vannak zárva abból."

Egy politikai rezsimet ezért elsősorban nem az alkotmányos és intézményi berendezkedésével lehet jellemezni, hanem gyakran inkább azzal a móddal, ahogyan a hatalmat gyakorolják és az uralmat legitimálják. E cél, továbbá a dinamikus, a politikai folyamatot figyelembe vevő elemzés megvalósítása érdekében rezsimfogalmunkat Stephen Skowronek rekonstruktív vezetés koncepciójára támaszkodva konkretizáljuk (Skowronek 1997; Illés–Körösényi–Metz 2018). Skowronek rezsimfogalma, melyet az amerikai elnöki kormányzatok történeti összehasonlítására dolgozott ki, egyszerre szűkebb is és tágabb is, mint az alkotmányos berendezkedés és a kormányzati intézményrendszer. Szűkebb abban az értelemben, hogy „az Amerikai Alkotmány nem egyetlen kormányzati formaként maradt fenn, hanem viszonylag jól megkülönböztethető politikai rezsimek soraként, amelyek mindegyike nagymértékben megváltoztatta a föderalizmus és a hatalmi ágak elválasztásának szubsztantív tartalmát és gyakorlati működését" (Orren–Skowronek 1998, 690). Egy másik perspektívából nézve viszont Skowronek rezsimfogalma szélesebb, mint az alkotmányos berendezkedés, mivel magában foglalja a kormányzás stílusát, a hatalomgyakorlás módját, az állam és a társadalom közti kapcsolat mintázatait, a rezsimet támogató politikai és társadalmi koalíciókat, illetve a politikai diskurzust, amely legitimálja. Skowronek egyik kulcsfogalma, a rekonstruktív vezetés ugyanis olyan rezsimalapításra utal, amely anélkül megy végbe, hogy (szükségképpen) komoly változást hozna az alkotmányos alapszerkezetben.

Összefoglalva tehát, rezsimfogalmunk a hatalomgyakorlás módjára, az állam és társadalom közti viszony jellegére, a rezsimet támogató politikai és társadalmi koalíciókra, és a legitimációs diskurzusra terjed ki. Azaz olyan tényezőkre, amelyek nem feltétlenül járnak együtt az alkotmányos szerkezet változásával. Látni fogjuk később, hogy – noha új alkotmányt vezettek be és az abban foglalt változások nem jelentéktelenek –, Orbán rekonstruktív vezetésének és rezsimépítésének legfontosabb aspektusai sem kapcsolódnak feltétlenül formális alkotmányos és intézményi változásokhoz,

hanem a hatalom szervezésének, gyakorlásának és legitimálásának új módjait jelentik. Az így felfogott rezsimfogalomnak megfelelően a hangsúlyokat könyvünkben a megszokotthoz képest némileg máshová helyezzük:

- a formális szervezetek, intézmények és eljárások helyett a módszerekre, eszközökre, legitimációs diskurzusra és politikai viselkedésmintákra;
- a közpolitika, a politikai ideológiák és a normatív célok szubsztantív tartalma helyett hitekre, percepciókra, víziókra és narratívákra;
- a kormányzás szervezete helyett a stílusra és gyakorlatra;
- a formális helyett az informálisra;
- a hatalom megszerzésének a módja *(access to power)* helyett a hatalomgyakorlás módjára *(wielding of power)*.

2. A VEZÉRDEMOKRÁCIA MINT URALOM- ÉS REZSIMTÍPUS

A következőkben könyvünk fogalmi és elméleti alapjait vázoljuk fel. Mivel Weber nem dolgozott ki egyértelmű, koherens és részletekbe menő koncepciót a plebiszciter vezérdemokráciáról, első feladatunk lesz, hogy írásaiból kiindulva mindezt mi tegyük meg. A kortárs irodalom eddigi kísérleteihez képest – lásd Jeffrey Green (2010), Andreas Kalyvas (2002) vagy Jan Pakulski és Körösényi András (2012) munkáit – az alábbiakban a plebiszciter vezérdemokrácia némileg pesszimistább olvasatát adjuk. Nem követjük Green (2010) okuláris demokrácia modelljét, amely a nép politikai vezetőkkel szembeni „fegyelmezési" lehetőségeit illetően meglehetősen optimista; sem Kalyvast (2002), aki a „karizmatikus politika kollektív modelljén" keresztül a weberi fogalom egy „demokratikusabb" variánsát konstruálja meg. De nem követjük Pakulski és Körösényi (2012) megközelítését sem, amely szintén meglehetősen optimista a vezérdemokrácia normatív lehetőségeit (a vezetők elszámoltathatóságát) illetően. Célunk az, hogy a vezérdemokráciát mint analitikus keretet és átfogó rezsimkoncepciót normatív előfeltevésektől és elfogultságoktól mentesen rekonstruáljuk. A vezérdemokrácia normatív implikációit ezért külön – könyvünk hetedik fejezetében – tárgyaljuk.

A plebiszciter vezérdemokrácia mint rezsimtípus megkonstruálásához induljunk ki Weber szövegeiből. Weber a fogalmat eredetileg meglehetősen absztrakt síkon vezette be; olyan uralomtípusként határozta meg, amely formájában demokratikus, míg tartalmában autoriter (Weber 1987, 271–273). E meghatározás eredete a legitim uralom három típusáról alkotott tipológiája, amelyben karizmatikus, tradicionális és legális-racionális

uralom között tesz különbséget. A vezérdemokrácia a karizmatikus és legális-racionális uralomtípus kombinációja. Tartalmában a vezér uralmát a karizmája, formájában a demokratikus választások legitimálják, szól Weber érvelése. Azonban, mivel a karizmatikus legitimitáselv egy „tekintélyuralmat megalapozó" (Weber 1987, 271), azaz autoriter elv, a vezérdemokrácia egyfajta cezarista vagy bonapartista politikai uralmat jelent (Baehr 2008; Pfaff 2002), azaz autoriter uralmat demokratikus legitimitással. Másképpen, Weber megfogalmazásában: „A »plebiszciter demokrácia« – a vezérelvű demokrácia legfontosabb típusa – eredeti értelme szerint nem más, mint olyan karizmatikus uralom, amely az alávetettek akaratából levezetett és csak az ő akaratukból fönnálló legitimitás formája mögé rejtőzik." (Weber 1987, 273)

De hogyan kell értékelnünk azt a weberi megfogalmazást, hogy a karizmatikus uralom „alapvetően autoriter elve" az „alávetettek akaratából levezetett legitimitás formája mögé rejtőzik"? Hogy értékeljük a vezérdemokrácia mint uralomtípus azon meghatározását, hogy formájában demokratikus, míg tartalmában autoriter? Arról lenne szó, hogy a demokratikus forma demokratikus legitimitást generál?

Ahhoz, hogy erre a kérdésre Weber szellemében válaszolhassunk, hozzá hasonlóan különbséget kell tennünk a karizmatikus uralom eredeti, tiszta formája, és a vezérdemokrácia mint vegyes uralomtípus között (ahol a karizmatikus és a legális-racionális uralom egyszerre, egymás mellett van jelen). Az eredeti vagy valódi karizma esetében a karizmatikus vezető uralmát az alávetettek – már korábban igazolt – a különleges képességei miatt ismerik el. Az elismerés és a legitimitás a korábbi „beigazolódás" következménye. A vezérdemokrácia azonban a tiszta vagy valódi karizma rutinizálódásával, uralomellenes (azaz demokratikus) átértelmezésével jön létre, ahogy az utódlás kérdését intézményesítik az uralkodó (tágabban: vezető) rendszeres választásának bevezetésével. A tiszta karizmatikus uralommal szemben, ahol az elismerés és a legitimitás a „beigazolódás" következménye, a vezérdemokráciában az uralkodó (megválasztása révén történő) elismerése a karizma és a demokratikus legitimitás forrása lesz (Weber 1987, 271–272). Ebből következik, hogy a vezérdemokrácia modern, racionalizált politikai világában a karizmatikus legitimitás „előre" elismert: a karizma alapja nem a vezér korábbi tettei vagy teljesítménye, hanem a nép választásokon kifejezett bizalma. A karizma ezen uralomellenes átértelmezése – folytatódik a weberi érvelés – demokratikus legitimitást teremt, mivel a választott vezetők a legitimitás egy független forrására tesznek szert (Weber 1987, 272).

Fenti konklúziónkat azonban tovább kell árnyalnunk. Először is hangsúlyoznunk kell, hogy a vezérdemokrácia demokratikus legitimitása nem

az uralom egy önálló (negyedik) legitimációs típusa Weber számára, hanem a karizmatikus legitimitás egy altípusa, mivel a karizmatikus és a legális-racionális uralom kombinációjaként jön létre. A karizmatikus uralom azonban természeténél fogva autoriter, mivel nem a személytelen bürokratikus kormányzásra és a joguralomra épül, hanem a vezér személyes vonzerejére és a vezér és követői közti érzelmi kapcsolatra, ami széles mozgásteret biztosít a vezér számára, hogy voluntarista módon kormányozzon és kövesse a saját vízióját vagy önkényét. (Ha a karizma és az uralom perszonalizált jellege, bármilyen okból is, de elhalványul, a legális-racionális uralom erősödik és a plebiszciter vezérdemokrácia végső soron „vezér nélküli demokráciává" alakul át, amelyről lentebb még lesz szó.)

A második kiegészítésünk az állampolgári szavazatok tartalmára vonatkozik. Bár a demokratikus legitimitás *a priori* felhatalmazás eredménye, amely a választásokon kifejezett „népakaratból" ered, a leadott szavazatokat mégsem tekinthetjük a nép követendő közpolitikákra vonatkozó „utasításának": azaz, a választások a plebiszciter vezérdemokráciában korántsem jelentik a nép önkormányzatának vagy önigazgatásának a megvalósulását (vö. Green 2010; Körösényi 2009a; Schumpeter 1987). A választások szerepe arra korlátozódik, hogy a nép elfogadja vagy elutasítja az inkumbens vezetőt, illetve a rivális jelölteket. Mivel a választások eredménye bizonytalan, a választások lehetővé teszik a szavazó állampolgárok számára, hogy erőszak és vérontás nélkül megszabaduljanak az őket kormányzó vezetőktől (Przeworski 1999). Másképpen kifejezve: „a választók alapesetben semmilyen módon nem kontrollálják a politikai vezetőiket, kivéve abban, hogy megtagadhatják az újraválasztásukat" (Schumpeter 1987, 272).

A harmadik pontosításunk az állampolgároknak a politikai rendszeren *(polity)* belüli státusára vonatkozik. A plebiszciter vezérdemokrácia demokratikus legitimációját illetően Weber úgy utal az állampolgárokra, mint akik a választásokon keresztül hozzájárulásukat adják, hogy uralkodjanak rajtuk: nem szabad és autonóm egyének politikai közösségével vagy államával állunk szemben, hanem olyan berendezkedéssel, ahol az „ember ember feletti uralma" érvényesül, azaz ahol az állampolgárokat uralják *(beherrschen)*.[26] Weber a vezérdemokráciát a vezér nélküli demokráciával állítja szembe, amelyben „igyekeznek minimálisra csökkenteni az ember ember fölötti uralmát" (Weber 1987, 274). A vezér nélküli demokráciában a karizma olyan mértékig intézményesül (például „hivatali karizmává" történő átalakulással), hogy az „deperszonalizált" vezetést eredményez. Itt a legális-racionális uralom dominál vagy válik kizárólagossá, és a demokratikus választások deperszonalizált jellege az uralkodó és az uraltak közti

26. „Herrschaft des Menschen über den Menschen" – idézi Hübinger (2019, 184).

kapcsolatban nagyobb súlyt ad a bottom-up elemeknek. Az uralom azonban Weber politikaelmélete szerint nem iktatható ki a politikából. Míg a plebiszciter vezérdemokráciában az uralom annak karizmatikus jellegéből adódóan személyesebb és kiszámíthatatlanabb, addig a vezér nélküli demokráciában inkább a racionalizált bürokrácia és a jogrend fensőbbségében ragadható meg.

Miután röviden áttekintettük a plebiszciter vezérdemokráciát mint uralomtípust, a következő pontban konkrétabb síkon, mint rezsimtípust rekonstruáljuk.

3. A VEZÉRDEMOKRÁCIA MINT REZSIM JELLEMZŐI

Könyvünk fő célja, hogy a vezérdemokrácia fogalmát empirikus elemzésre alkalmassá tegyük, ezért az alábbiakban kevésbé absztrakt szinten, immár mint sajátos rezsimet konceptualizáljuk. Webernek a karizmatikus vezetés jellemzőről és az azt elősegítő körülményekről tett, korabeli írásaiban elszórt megjegyzéseire és példáira támaszkodva ideáltípusként rekonstruáljuk a vezérdemokrácia rezsimjét. Azt állítjuk, hogy az Orbán-rezsim működésének logikája és sikeressége könnyebben megérthető és leírható a vezérdemokrácia rezsimkoncepciója segítségével, mint más fogalmi keretben, például az illiberális demokrácia, a kompetitív autoriter vagy a hibrid rezsim fogalma segítségével. Látni fogjuk azt is, hogy a vezérdemokrácia mint rezsimtípus éppúgy felöleli a populista és plebiszciter politikát (Urbinati 2014), mint a millenniumi trendek más elemeit és következményeit. Jelen pontban, a rezsimfogalommal kapcsolatos néhány megjegyzést követően, a vezérdemokrácia ideáltípusának fő jellemzőit fogjuk kifejteni.

A vezérdemokrácia mint rezsimkoncepció könnyebb megértéséhez felidézzük Weber demokrácia- és politikaelméletének néhány általános vonását: ezek többnyire élesen különböznek a liberális demokrácia elméletétől, amelybe a hibrid rezsim koncepciója is tartozik. Először is, a „megértő szociológiát" *(verstehende Soziologie)* kidolgozó Weber realista teoretikus volt, aki elutasította az idealisztikus elméletalkotást. A politikát permanens hatalmi küzdelemként értelmezte, amely elsődlegesen inkább a „ki uralkodjon" kérdéséről, és nem a közpolitika tartalmi problémáiról szól. Másodszor, szemben a 20. századi és a kortárs főárammal, a demokrácia Weber felfogásában nem a nép önkormányzata, mert azt nagy létszámú társadalmakban megvalósíthatatlannak tartotta. A demokrácia számára a választójog kiterjesztését, továbbá az uralmon levők állampolgári elfogadását jelentette a képviseleti kormányzatokban. Másképpen, Weber a demokrácia egy olyan felfogásával értett egyet, amelyet a későbbi politikatudományban

minimalistának neveztek. Harmadszor, Weber demokráciafelfogása nagyon közel állt a klasszikus elitistákéhoz. A liberális demokrácia paradigmájától eltérően itt a demokráciában nem a nép uralkodik, hanem a politikai vezetők, illetve az elit. A kormányon levők nem szükségképpen fogékonyak (reszponzívak) a nép vágyaira és nem is elszámoltathatóak szubsztantív értelemben (azaz a választók nem a kormányzati teljesítmény racionális megítélése alapján hoznak döntést a hatalmon lévők újraválasztásáról). Negyedszer, míg a liberális demokrácia elméletében a politikai folyamatnak bottom-up jellege van, Weber szerint a politika – és így a plebiszciter vezérdemokrácia is – top-down jellegű, annak köszönhetően, hogy a politikai vezetőknek elsődleges szerepük van a politikai folyamat formálásában. Jellemzően nem az állampolgárok, hanem a politikai vezetők azok, akik ennek a folyamatnak a főszereplői. Ötödször, a liberális demokrácia elméletével szemben, amely feltételezi az állampolgárok autonóm preferenciaformálását, azaz azt, hogy az állampolgárok preferenciái a politikai folyamatban exogén adottságként jelennek meg a közpolitikát alakító politikusok számára, a weberi perspektívában az állampolgári preferenciákat a politikai vezetők demagógiája jelentősen befolyásolja és alakítja. Míg a liberális demokrácia elméletében a demokratikus választások a nép egy meghatározott közpolitikai programmal kapcsolatos döntését juttatják érvényre, és eszközt jelentenek az inkumbens vezetők elszámoltatására, addig a weberi megközelítésben a választások funkciója az uralomra kerülők felhatalmazása és uralmuk (illetve az egész rezsim) legitimálása, így a vezetők reszponzivitása és elszámoltathatósága korlátozott, ha egyáltalán létezik.

A vezérdemokrácia rezsimjének ideáltípusát így az elitista, top-down demokrácia fent vázolt keretei között kell elképzelnünk. Annak érdekében, hogy a vezérdemokrácia sajátos, megkülönböztető vonásait jobban megvilágítsuk, azokat a vezér nélküli demokráciával kontrasztba állítva fogjuk kifejteni. Weber elszórt megjegyzései alapján a liberális demokráciát a vezér nélküli demokrácia hozzávetőleges kortárs megfelelőjének tekintjük. Weber írásai alapján a vezérdemokrácia rezsimjének hat fő karaktervonását elemezzük, amelyek a következők: (1) karizmatikus vezetés; (2) demagógia vagy populista stílus; (3) a képviselet és a demokrácia plebiszciter jellege; (4) permanens válsághelyzet vagy annak képzete; (5) radikális vagy forradalmi (köz)politika; és (6) a hatalomgyakorlás patrimoniális vagy prebendális jellege.

Karizmatikus vezetés

Szemben a vezér nélküli demokráciával, amelyben a vezetés személytelenné válik, a vezérdemokrácia egyik meghatározó vonása a karizmatikus vezetés fajsúlyos szerepe. De nézzük előbb a vezér nélküli (liberális) demokrácia jellemzőit. Először is, ez a legális-racionális uralomtípushoz tartozik: a választott képviselőket (uralmon levőket) inkább tisztségviselőknek, mint vezetőknek tekintik, akik legitimitásukat a jogilag szabályozott szelekciós folyamatnak, mintsem személyüknek köszönhetik, így legális-racionális legitimitással rendelkeznek. Míg a weberi demokráciaelmélet a választási kampányt és a politikát a vezetésért folytatott küzdelemnek tekinti, addig a liberális demokrácia választási versenyének legbefolyásosabb elméletében, Anthony Downs medián-szavazó modelljében a politikai folyamat közpolitikai kérdésekről és a szavazói preferenciák aggregációjáról szól, a pártok vezetőinek pedig nincsen önálló, autonóm szerepük.

A vezér nélküli demokrácia személytelen jellegével szemben a plebiszciter rezsimet a karizmatikus vezető és az uralom karizmatikus legitimációja jellemzi. A vezérdemokrácia ideáltípusát Weber a karizmatikus uralom fogalmához kapcsolja (Pfaff 2002), amely – a tradicionális és legális-racionális uralomtípustól eltérően – valamilyen különleges személyes képességen alapul.

„'Karizmának' nevezzük egy személyiség nem mindennapinak számító képességeit [...], amelyek miatt ezeket a személyeket természetfölötti vagy emberfölötti, vagy legalábbis sajátos, nem mindennapi, nem mindenki számára hozzáférhető erőkkel vagy tulajdonságokkal [megáldott] embereknek vagy isten küldöttének vagy példaképnek, s ezért 'vezérnek' tekintették." (Weber 1987, 248)

Weber egy további megfogalmazása szerint a „karizma hatalma [...] a kinyilatkozásba és a hősökbe vetett hiten [...] alapul" (Weber 1996, 210).

A karizma egyik fontos összetevője a vezér jövőről alkotott víziójának kinyilatkoztatása. Weber hangsúlyozza, hogy a karizma alapja nem valamilyen objektív tartalom. A karizma inkább egy sajátos viszonyt ír le a karizmát gyakorló személy és az általa uraltak között. A viszony tartalma egyrészt az úr szükséglete a különleges képességei kinyilatkoztatásán alapuló legitimációra, másrészt az úr legitimitásának percepciója az uralomnak alávetettek részéről. Egy személy karizmája elsősorban az elismerés elnyerésének képességén alapszik (Green 2010, 147).

A vezérdemokráciában a karizmatikus vezetésnek a karizma eredeti értelmével szemben két fő sajátossága van. Az első, hogy a vezérdemokrácia a karizmatikus uralom rutinizált és intézményesített formája. Bár a rutinizálás a tiszta (vagy ideáltipikus) karizma gyengülésével vagy eltűnésével

járhat, a plebiszciter (demokratikus) választások, strukturális okokból elősegítik a karizma megerősödését. A választások ugyanis a személyiségek egymással szembeni küzdelmeként lehetőséget adnak a követőkkel való kapcsolat kialakítására és elfogadtatására, a választási siker pedig a vezér rendkívüli képességeinek visszaigazolását jelenti. A karizmatikus uralom másik sajátossága a vezérdemokráciában, szemben a karizma eredeti értelmével, hogy az „az alávetettek akaratából levezetett és csak az ő akaratukból fönnálló legitimitás formája mögé rejtőzik." (Weber 1987, 273). Mivel a karizmatikus uralmat a demokratikus legitimitás formája fedi el, a karizmatikus vezetők számára a választási győzelem kulcsfontosságú. A plebiszciter vezér karizmája a rivális pártvezér legyőzésében manifesztálódik. A karizma alapja az a hősiesség, amelyet a „választási csatatér diktátora" (Weber 1998a, 185) a politikai küzdelemben mutat. Így kapcsolódik össze a vezetés karizmatikus és jogi-racionális legitimációja.

Weber értelmezése szerint a demokratikus intézmények, a választási verseny ösztönzi, erősíti, mintegy „kineveli" a szavazók támogatásáért küzdő, karizmatikus kvalitásokkal rendelkező pártvezéreket (Weber 1921; 1994). Jeffrey Green pedig úgy érvel, hogy a választási demokráciában *(popular democracy)* egy sikeres politikus három olyan karaktervonásra tesz szert, amelyek segítségével megközelíti a tiszta karizmatikus vezetést (Green 2010, 143). Először is, a politikai küzdelem szakértője, akinek tekintélye a politikai harcban manifesztált erejéből, a küzdelemben megmutatkozó hősiességéből származik (Weber 1996, 208). Másodszor, új értékeket és kötelességeket hirdet (Weber 1987, 250), és a jövőre vonatkozó víziót kínál a politikai közösség számára. Harmadszor, a demokratikusan megválasztott vezér személyesen válik felelőssé a döntéseiért és cselekedeteiért, azoknak eredményeseknek kell lenniük, azaz a karizmának igazolódnia kell (Weber 1987, 249).

Demagógia vagy/és populizmus a vezető és állampolgár közti kommunikációban

A vezér nélküli (liberális) demokráciában az inkumbensek számára a racionális deliberáció eredménye vagy az állampolgári érdekek aggregációja jelenti a közpolitika forrását. Ezzel szemben a vezérdemokráciában a vezetők formálják az állampolgári preferenciákat. A liberális demokrácia elméletének – amely a weberi vezér nélküli demokrácia kortárs megfelelője – az az előfeltevése, hogy minden egyes állampolgár egyenlően kvalifikált a közügyek intézésére. A politikai kommunikáció és a döntéshozatal ebben a keretben úgy írható le, mint az egyenlő és érdekmentes résztvevők

közti racionális deliberáció, vagy mint az érdekaggregáció, illetve alku- és megegyezési folyamat, amely konszenzust vagy kompromisszumot teremt. A plebiszciter vezérdemokráciában ezzel szemben a politikai vezetők és állampolgárok közti kommunikációban a populista stílus (a demagógia mai megfelelője) uralkodik el, amelynek segítségével a vezetők az állampolgári preferenciákat formálják. A korai honoráciorparlamentekkel szemben a modern tömegdemokráciákban ugyanis, ahol a jelölteknek a választásokon tömegek szavazatainak megszerzéséért kell küzdeniük, a politikai vezetés valamilyen mértékben óhatatlanul demagóg, illetve populista lesz. Weber szavaival, „demokratizálás és demagógia összetartozik" (Weber 1921, 211).

A 19. századi parlamenti viták többé-kevésbé tárgyilagos és racionális hangvételével (és a liberális demokrácia elméletének feltevéseivel) szemben a retorika a modern politikában fel kívánja kelteni az érzelmeket. „Minél inkább a tömeghatás a cél, [...] annál mellékesebb jelentősége van a beszéd tartalmának", állítja Weber (1996, 223). A „szónoklás karizmáját birtokló demagógosz" ugyanis közvetlenül a tömegekhez szól (Weber 1996, 219–221). Ez azt jelenti, hogy a vezér nélküli (liberális) demokráciával szemben, ahol vezető- és állampolgár kapcsolatában a képviseleti intézmények közvetítenek, a vezérdemokráciát a vezetők és az állampolgárok közötti közvetlen kapcsolat jellemzi.

Weber azt is állítja, hogy a periklészi demokrácia és a 19. századi brit politika egyaránt a plebiszciter demokrácia fogalmával ragadható meg, amelyben a demagóg politikai vezérek kerülnek uralomra (Weber 1921, 213; 1998a, 175). A demagógia és a demokrácia plebiszciter természete szorosan összetartozik. „A fennálló állapotot nyugodtan nevezhetjük »a tömegek érzelmeinek kihasználásán alapuló diktatúrának«", fogalmazta meg Weber (1998a, 186).

Plebiszciter képviselet

Míg a vezér nélküli demokráciát a deskriptív képviselet (Pitkin 1967) jellemzi, ahol a képviselet a végrehajtó hatalmat ellenőrző nemzetgyűlésben vagy képviselő-testületben jelenik meg, addig a vezérdemokráciában a nép képviselője a karizmatikus vezér, aki a nép közvetlen (plebiszciter) jóváhagyásával kormányoz. De nézzük e kontrasztot részletesebben. A vezér nélküli demokráciában a politikai képviseletnek bottom-up jellege van, és a vezetőket olyan közbülső, közvetítő intézmények kapcsolják össze az állampolgárokkal, mint a pártok és a parlament. A képviselet a parlamenti érdekaggregációban és a pártok közti alkukban manifesztálódik. A képviselet ide kapcsolható mandátumelmélete szerint pedig a kormányon levők azt

a közpolitikai programot hajtják végre, amelyre a választásokon mandátumot kaptak. A vezérdemokráciában ezzel szemben a politikai képviselet top-down és plebiszciter jellegű, amelyet a vezér és az állampolgárok között közvetlen kapcsolat jellemez. A választások biankó felhatalmazást adnak a választott vezetőnek a tetszés szerinti kormányzásra. A képviselet plebiszciter jellege a vezérdemokráciában többféle módon is megjelenik: először is, közpolitikai ügyekben tartott referendumokon; másodszor, választásokon, amelyek a végrehajtó hatalom vezetőjének a személyéről szóló *de facto* plebiszcitumként funkcionálnak; harmadszor, olyan további módszerekben, mint a néppel való közvetlen kommunikáció és konzultáció.

Weber számára a plebiszcitum, kortársaihoz hasonlóan, egyszerre jelentette egyrészt a közvetlen népi döntéshozatalt vagy népszavazást (Baehr 2008; Green 2010), másrészt a *de facto* szintén plebiszcitumként, igen/nem döntésként működő választást, amely a mindennapivá vált karizma intézményesülését jelenti a vezérdemokráciában. Amikor a karizma rutinizálódik, formálisan a legalitás álcája mögé bújik, azaz előzetesen lefektetett szabályok alapján megtartott választásokon (vagy referendumokon) elnyert elismerésben jelenik meg. Ebből következően a vezérdemokráciában a választások formálisan szabadok, és a választók döntését az elismerés kifejeződésének tekintik. A választási győzelem így legitimálja a vezetést: demokratikus legitimitást biztosít számára. Mi amellett érvelünk, hogy a formálisan szabad választások tartalmilag a plebiszcitumhoz válnak hasonlatossá, ami autoriter karaktert kölcsönöz a vezérdemokráciának. A választások és a plebiszcitum közti különbség ezért elmosódik; a formális, azaz előzetesen lefektetett szabályok alapján megrendezett versengő választások *de facto* plebiszcitummá (igen/nem választást nyújtó népszavazás), illetve a karizma előzetes elismerésévé válnak.

A plebiszciter választások jelentősen megváltoztatják a képviselet karakterét, aminek három elemét emeljük ki. Először is, a parlamenttel vagy más képviselő-testülettel szemben a népet már a közvetlenül, vagy *de facto* közvetlenül választott vezér (a végrehajtó hatalom feje) képviseli (Weber 1987, 271–273). Azaz karizmatikus uralom esetében a képviselet perszonalizálttá válik. A parlament, mint a képviseletet hordozó testület sokféleségét a nép szimbolikus egységét (bár empirikusan csak többségét) képviselő inkumbens váltja fel (Manin 1997; Körösényi 2005a). Másodszor, a bottom-up képviselet helyébe top-down képviselet kerül (Körösényi 2005a). A hagyományos parlamentarizmusban a képviselet az uralkodó előtti képviseletet jelentette, a német Birodalmi Gyűlésben felekezetek, osztályok és más érdekcsoportok képviseletét, azaz a képviselet a bottom-up logikára épült (az országot az uralkodóval, vagy a társadalmat az állammal szemben képviselték). Ezzel szemben a modern tömegdemokráciákban (és Weber

ezek közé sorolta az Egyesült Államokat és Nagy-Britanniát) a képviselet elsődlegesen top-down jellegűvé vált. A nép itt már nem csak a parlamentet vagy a nemzetgyűlést választotta meg, de a nép egészét képviselő személyt is, aki a nép elsődleges képviselőjévé vált (mint az Egyesült Államokban az elnök). Harmadszor, a végrehajtó hatalmat irányító plebiszciter vezér a választásokon szabad mandátumot, azaz biankó felhatalmazást kap a kormányzásra. A 18–19. századi kötött mandátumot a szabad mandátum elve váltotta fel. A különböző érdekek abba az irányba hatottak, írta Weber (1996, 222), „hogy a »népképviselőt« ne választói szolgájának, hanem megválasztott »urának« tekintsék. Szinte valamennyi alkotmány abban a formában fejezi ezt ki, hogy a népképviselő – akár az uralkodó – »az egész nép érdekeit képviseli«, és nem tartozik felelősséggel azért, hogy mire adja a szavazatát."

Egy évszázad pártdemokráciája után, ahol a kormányra került pártok többé-kevésbé betartották a választásokon kapott mandátumukat (ami kampányígéreteikben gyökerezett), a politika növekvő perszonalizációja, a pártok kartellesedése és más tényezők következtében a pártok választási mandátuma többé-kevésbé szabad mandátummá alakult át: azaz az inkumbens vezetők immár biankó felhatalmazás alapján kormányozhatnak.

Válsághelyzet

Szemben a vezér nélküli (liberális) demokráciával, amely a politika normál állapotát feltételezi, beleértve a kontingencia és a politikai kockázat relatív alacsony szintjét, a döntések különleges sürgősségének hiányát, továbbá a szabályok és konvenciók érvényesülését – amikor a politikai szereplők kiszámítható módon betartják azokat –, a vezérdemokrácia rezsimjének ideáltípusa a válság vagy rendkívüli helyzet létrejöttéből indul ki. Ez a kontingencia és a politikai kockázat magas szintjét, a döntések szoros időkorlátját, továbbá a szabályok, konvenciók és intézmények kisebb vagy nagyobb mértékű megkérdőjeleződését vagy destabilizálódását jelenti. A karizmatikus vezetés megjelenése gyakran ilyen válsághelyzetekhez kapcsolódik. Régi megfigyelés, hogy a történelemben másfajta vezetőkre van szükség háború vagy válsághelyzet idején, mint békeidőben vagy normál állapotban. Weber is írt a „kettős fejedelemségről", amikor külön vezető tisztséget hoztak létre a béke- és a rendkívüli vagy háborús időkre (Weber 1996, 227). A „tiszta" értelemben vett karizmatikus uralom megteremtése Weber szerint mindig valamilyen rendkívüli helyzet következménye: „minden rendkívüli esemény fellobbantja a karizmába vetett hitet", írja (Weber 1996, 227). A kivételes helyzet rendkívüli, nem mindennapi képességű ve-

zetőket és megoldásokat igényel. A normális, a megszokott rutin nem elegendő, csak különleges képességgel, hősiességgel lehet úrrá lenni a nehézségeken. Ahogy Weber fogalmaz (1996, 215): „A »tiszta« értelemben vett karizmatikus uralom megteremtése mindig [...] abból a közös felindultságból születik, amelyet a rendkívüli vált ki az emberek egy csoportjából, illetve abból az odaadásból ered, amelyet az emberek egy csoportja a hősiesség iránt érez, függetlenül attól, hogy mi a tartalma a hősiességnek."

Forradalmi vagy radikális közpolitika-alkotás

Míg a vezér nélküli demokráciát mérsékelt (köz)politikával jellemezhetjük, amely különböző társadalmi csoportok és politikai szereplők követelései és érdekei között konszenzust, de legalábbis kompromisszumot teremt, addig a vezérdemokráciát radikális vagy forradalmi közpolitika-alkotás jellemzi, amely a status quo aláásására és új politikai célok megvalósítására irányul. A (köz)politika radikális vagy forradalmi karakterét Weber a karizmatikus vezér megjelenésével kapcsolta össze, ugyanis utóbbit nem kötik a tradicionális és racionális normák, hanem – szuverén módon – új értékeket, „új parancsokat hirdet, alkot, követel" (Weber 1987, 250). Továbbá, fejti ki Weber: „A karizma birtokosa [...] azért élvez tiszteletet és autoritást, mert azt gondolják róla, hogy személyében olyan küldetést testesít meg, amely [...] forradalmasító, minden értékrangsort megfordító, szokáserkölcsöt, törvényt és tradíciót felforgató jellegű." (Weber 1996, 211).

Ilyenkor a válság vagy az arra való hivatkozás segít megalapozni a forradalmi politikát. A politika primátusa érvényesül a joguralom, a bürokratikus szabályok és a társadalmi normák felett, gyengítve, vagy egyenesen felbomlasztva a korábbi normák szerint igazolható uralom alapjait. Az uralom önkényessé válik, de ezt az önkényességet a karizmatikus legitimáció igazolja. Míg a tisztán karizmatikus uralom mindent átértékel, mi amellett érvelünk, hogy a vezérdemokráciában, amely a karizmatikus és legális uralom egy ötvözete, az uralom legális-racionális legitimitása korlátokat szab a felforgatás számára, így a közpolitikák inkább radikálisak, semmint forradalmiak lesznek. Igaz, feszültség is kialakulhat a karizmatikus és a legális uralom között, a politika primátusának a legális uralom és a bürokrácia sem állhat teljes mértékben ellen. Az uralom formailag legális legitimációja azonban megköveteli, hogy a forradalmi politika pozitív jogi formát öltsön. Elemzésünkben amellett érvelünk, hogy a vezérdemokráciában a plebiszciter vezér kisebb vagy nagyobb mértékben megsérti, korlátozza, felülírja a bürokratikus normákat, miközben támaszkodik is azokra az uralom gyakorlása érdekében.

A hatalomgyakorlás patrimoniális vagy prebendális módja

A vezér nélküli demokráciát a jog uralma *(rule of law)*, valamint a bürokratikus és személytelen kormányzás jellemzi, amelyek jól összeillenek a gazdaság piaci koordinációjával, mivel mindkettő a racionalizáción nyugszik. Ezzel szemben a vezérdemokráciában szerepet kap a hatalomgyakorlás patrimoniális, illetve prebendális módja, illetve a hatalomgyakorlás partikuláris jellege, vagyis az, hogy a döntések személyes kapcsolatokon és az úr önkényén alapulnak. A patrimonializmus és prebendalizmus meglepőnek tűnhetnek, mint a vezérdemokrácia jellemzői, hiszen ezeket Weber a tradicionális uralom típusainak tartotta, a karizmatikus uralmat pedig nem csak a legális-racionális (azaz bürokratikus), de a tradicionális uralomtól is megkülönböztette. A továbbiakban megkíséreljük bemutatni, hogyan kapcsolódhatnak mégis össze az uralom ezen eltérő típusai a vezérdemokráciában.

Van egy fontos hasonlóság a tradicionális és karizmatikus uralom között: a legális-racionális uralommal szemben mindkettőben egy személynek kell engedelmeskedni (Szelényi 2016). Uralmi igényét az úr azzal egészíti ki, hogy a hozzá közel álló követőinek tulajdont adományoz. Webernek magának is volt néhány olyan felismerése, amely alapján a patrimonializmus és a prebendalizmus a karizmatikus uralomhoz kapcsolható (vö. Szelényi 2016). Az első, hogy a „hős harcos és kísérete zsákmányszerzésre törekszik"; a második, hogy a karizmatikus vezér „igyekszik előteremteni a hatalmához szükséges anyagi eszközöket", amelyekre a karizmatikus uralom alatt is szükség van (Weber 1987, 251). De ezek mellett Weber kulcsszerepet ad egy harmadik tényezőnek, amely a karizma mindennapivá válásának a következménye: „Az ügyeket igazgató csoport megkövetelheti, és el is érheti, hogy tagjai egyénileg álláshoz és kereseti lehetőséghez jussanak, és ezeket el is sajátítsák", ebből pedig kialakulhat egy patrimoniális vagy prebendális javadalmazási rendszer, írja Weber (1987, 256). A tradicionális elemek megerősödését a legitimációban a karizma mindennapivá válása egy alternatív (nem legális-racionális) útjának tekinthetjük. A közvetlen kíséret tagjai számára juttatott tulajdon, anyagi előnyök és pozíciók ugyanazt a funkciót töltik be, mint a periodikusan ismétlődő választások a távolabb álló követők számára: a karizmatikus vezér iránti odaadás mellett a legitimáció egy pótlólagos forrását jelentik.

Analitikusan szemlélve: a karizma mindennapivá válásának kétféle módja is van, a legális-racionális és a tradicionális irányba való elmozdulás. Egyik esetben az átalakulás a joguralom és a személytelen eljárások növekvő szerepe felé mutat; a másikban a személyes kapcsolatok nagyobb szerepet kapnak, a patrimoniális vagy prebendális hatalomgyakorlás mintáza-

tait alakítva ki. Noha egy modern állam közigazgatási rendszerének egésze nem épülhet a tisztviselők uruk iránti személyes lojalitására, a közigazgatás legfelső, de még a középső szintjein is bizonyos mértékig érvényesülhetnek a patrimoniális vagy prebendális uralmi viszonyok. Ehhez hasonlóan, még ha a gazdasági javak és erőforrások elosztása döntően vagy nagyobb részben piaci vagy/és bürokratikus (legális-racionális) koordináción keresztül történik is, azt kisebb vagy nagyobb mértékben – az úr és a gazdasági szereplők közti – személyes kapcsolatokra épülő patrimoniális vagy prebendális viszonyok egészíthetik ki.

A patrimonializmus és prebendalizmus kontrasztba állítható a bürokratikus hatalomgyakorlással. Utóbbi személytelen, és az állam és a társadalom közti egyértelmű határokat feltételez (vö. Mazzuca 2010). A patrimonializmusban ezt a határvonalat a közjavaknak az uralkodó és a hozzá közel álló követők részéről történő elsajátítása felszámolja, azaz állam és társadalom között magánérdekek jegyében történő összefonódás, fúzió jön létre. De a patrimonializmus és a prebendalizmus között is van egy jelentős különbség. Míg az előbbi biztonságot kínál a követők számára, ugyanis a számukra juttatott tulajdon elidegeníthetetlen és örökölhető, addig az utóbbiban a vezér a követők számára korábban kiosztott vagyont bármikor újraoszthatja, azaz a követők nem rendelkeznek a nekik jutatott tulajdon biztonságával (Csillag–Szelényi 2015; Szelényi 2016).

Összefoglalva: míg a vezér nélküli demokráciában a racionális-legális uralom *teljességgel* háttérbe szorítja a karizmatikus és tradicionális uralmi formákat, személytelen és bürokratikus hatalomgyakorlást eredményez-

2.1. TÁBLÁZAT. • *A vezér nélküli és a vezérdemokrácia jellemzőinek összehasonlítása*

Összetevők	*Vezér nélküli demokrácia*	*Vezérdemokrácia*
Vezetés	személytelen	karizmatikus
Vezér és állampolgár közti kapcsolat	racionális deliberáció vagy preferencia-, illetve érdekaggregáció	demagógia, populizmus
Képviselet	bottom-up jellegű; mandátumadás	top-down jellegű; plebiszciter
Politikai helyzet	normál állapot	válság vagy rendkívüli helyzet
Közpolitika	mérsékelt (konszenzus/kompromisszum)	forradalmi vagy radikális
Hatalomgyakorlás	személytelen és bürokratikus *(a jog uralma)*	patrimoniális vagy prebendális *(emberek uralma)*

Forrás: a szerzők összeállítása.

ve, addig a vezérdemokráciában a tradicionális és racionális elemek együtt egészítik ki – és egyben korlátozzák *részlegesen* – a karizmát. Azaz a racionális-legális elem (a távolabbi követők szempontjából fontos rendszeres választások) mellett a patrimoniális vagy prebendális hatalomgyakorlás is integráns eleme a vezérdemokráciának (a vezér uralmát részben karizmája, részben a nekik juttatott tulajdon miatt fogadja el közvetlen kísérete).

A vezér nélküli és a vezérdemokrácia jellemzőinek a fenti szempontok mentén való összehasonlítása a 2.1 táblázatban látható.

4. AZ ORBÁN-REZSIM MINT VEZÉRDEMOKRÁCIA

Miután meghatároztuk a plebiszciter vezérdemokrácia fő karaktervonásait, ebben a pontban – a vezérdemokrácia fogalmi kerete segítségével – rövid jellemzést adunk az Orbán-rezsimről. Látni fogjuk, hogy az Orbán-rezsim a vezérdemokrácia tanulmányozásának szinte laboratóriumi példája, elsősorban a rezsim kialakulása szempontjából kedvező körülmények jelenléte miatt. Magyarországon a plebiszciter rezsim a liberális demokrácia átalakulásával jött létre (és nem egy autoriter rezsimből kialakult látszatdemokráciaként), így a magyar eset megfelel a vezérdemokrácia létrejöttéről kifejtett eredeti weberi logikának. Az erős választási verseny elősegítette a demagóg és karizmatikus vezetők felemelkedését, akik a parlamenti politizálással szemben előnyben részesítették a média és a szélesebb nyilvánosság előtti megjelenést. Erőteljes volt a perszonalizáció és „prezidencializáció" folyamata: a 21. század első évtizedének második fele két kiemelkedő politikai vezető, Gyurcsány Ferenc és Orbán Viktor rivalizálásával jellemezhető. A kölcsönös ellenségkonstruálás és populista retorika erősítette a politika kétpólusúvá válását. Magyarországot erősen sújtották a 2006-s belpolitikai válság, majd a 2008-as globális pénzügyi válság következményei. Amint azt a 2008-as referendum megmutatta, erőteljes választói kiábrándulás volt megfigyelhető a szocialista-liberális Gyurcsány-kabinet technokrata politikájával szemben: a három konkrét kérdésben kiírt népszavazás végül a kormány felsőoktatást és egészségügyi ellátást érintő piacosító reformjai elleni népszavazássá vált. Az Orbán-rezsim 2010-es választásokat követő létrejöttét egy elhúzódó gazdasági és politikai válság előzte meg. Látni fogjuk, hogy a vezérdemokrácia fogalmi kerete segítségével az Orbán-rezsim olyan karaktervonásai is megragadhatóak, amelyeket a hagyományos rezsimirodalom és egyéb, magyar politikáról született irodalmak jellemzően figyelmen kívül hagynak. Az alábbiakban áttekintjük, hogy a vezérdemokrácia fentebb leírt vonásai mennyiben jellemzik az Orbán-rezsimet.

Karizmatikus vezetés és legitimáció

Egyetértünk azokkal, akik Orbán Viktort karizmatikus vezetőként jellemezték (Bozóki 2008; Enyedi 2016b; Pappas 2014; 2016; Soós 2015). Orbán karizmatikus vezérként való fellépése messze megelőzte a 2010-es földcsuszamlásszerű választási győzelmét, megítélésünk szerint már az ezredfordulótól, de legalábbis a 2002-es választások utáni időszaktól kezdődően megfigyelhető. Orbán karizmája többféle módon is megjelent: először is, mint karizmatikus legitimitásigény; másodszor, mint a saját magáról, mint a nemzeti érdeket képviselő, pártok felett álló politikai vezérről kialakított imázs; és harmadszor, mint állampolgári percepció. A karizma azonban, ahogy korábban utaltunk rá, vitatott fogalom a politikatudományban, amelyet sokan homályosnak tartanak, különösen az empirikus kutatók körében. Annak érdekében, hogy tézisünket jobban megalapozzuk, először Takis Pappas (2016) empirikus kutatását idézzük fel, majd Jeffrey Green (2010) elméleti munkáját, amely Weber alapján a karizmatikus minőség három fajtáját különbözteti meg.

Pappas (2016, 380) a politikai karizmát úgy határozza meg „mint a legitim vezetés olyan sajátos típusa, amely személyes, és a fennálló intézményrendszer radikális átalakítását tűzi célul". A személyes tekintélyen és a politikai radikalizmuson alapuló karizma fogalmát felhasználva Pappas összehasonlító kutatásának eredménye szerint 45 európai populista pártvezetőből csak öten tekinthetők karizmatikus vezetőnek: Orbán Viktor közöttük van. Noha eltérő kutatási stratégiát követünk, felfogásunk egybevág Pappas kutatásának eredményeivel. Green elméleti és kvalitatív megközelítésre támaszkodva jellemezzük Orbán karizmáját. Green (2010, 143) szerint a karizma háromféle minőséggel azonosítható: a hősiességgel, a vízióval és a személyes felelősséggel. Látni fogjuk, hogy Orbán Viktor kisebb vagy nagyobb mértékben e kvalitások mindegyikével rendelkezik.

Orbán karizmája egyrészt a politikai küzdelemben mutatott (és a nyilvánosság számára megkonstruált) hősiességének és rendkívüli választási sikereinek tudható be. Politikai karrierjét, mint az 1989-1990-es demokratikus átmenet hőse kezdte, mint az első antikommunista politikai szervezet, a Fidesz egyik megalapítója 1988-ban, illetve mint Nagy Imre 1989. június 16-i újratemetésének szónoka, aminek köszönhetően országos ismertségre tett szert. Beszédével ő volt az első politikai vezető a levert 1956-os forradalom óta, aki nyilvánosan követelte a szovjet csapatok kivonását Magyarországról. Szintén Orbán Viktor volt az a vezető, aki Antall József halála és az MDF vezette koalíció 1994-es választási veresége után képes volt újjászervezni, majd egyesíteni a jobboldalt, majd legyőzni Horn Gyulát az 1998-es választáson. Megőrizte a jobboldal egységét a 2002-es választási

vereség után is, majd erőteljes politikai offenzívával nyomás alatt tartotta Gyurcsány Ferenc és Bajnai Gordon baloldali-liberális kormányait 2006 és 2010 között, végül pedig kivívta a „fülkeforradalmat" 2010-ben. Kormányra kerülve Orbán hősiessége a bankokkal, az IMF-fel és az Európai Unióval szemben folytatott „szabadságharc" megvívásában, a nemzeti szuverenitás védelmében, a devizaadósok megsegítésében, a rezsicsökkentés végrehajtásában, majd a 2015-ös menekültválság idején a határok megvédésében nyilvánult meg. 2020-ban személyesen vezeti a koronavírus elleni „harcot".

Hősiessége mellett karakteres politikai víziója is erősítette Orbán karizmatikus percepcióját követői szemében. Orbán politikai gondolkodásában a 2002-es választási vereség erős cezúrát jelentett. Az ezt követő években bontakozott ki az a politikai vízió, amely, ha nem is mereven, dogmaszerűen, hanem a körülmények változásához alkalmazkodva, de tartósan meghatározta politikai gondolkodását. Beszédeiben már a 2000-es évektől kezdődően új politikai és szellemi korszak kezdetét jövendölte, és új értékeket hirdetett (Orbán-beszéd, 2009.07.18. és 2009.09.05.). A szélsőséges individualizmussal és morális relativizmussal szemben a család, a közösség, a nemzet és a kereszténység szerepét hangsúlyozta (Orbán-beszéd, 2007.07.21.). Víziója a valóság új értelmezését kínálta (Orbán-beszéd 2012.07.28.), amelyben a 2008-as pénzügyi válság csak érzékelhetőbbé tette a neoliberalizmus és a Nyugat globális vezető szerepének a hanyatlását (Orbán-beszéd, 2011.07.23.): értelmezése szerint a piac mindenhatóságába vetett hit tévesnek bizonyult nemzeti és globális szinten egyaránt (Orbán-beszéd, 2009.09.05.). Orbán víziója a magyar állam és a demokrácia jövője tekintetében is irányt mutatott a követők számára: többször hangsúlyozta beszédeiben, hogy a jóléti államot fel kell váltania a „munkaalapú" államnak (Orbán-beszéd, 2011.07.23.), a liberális államot pedig az „illiberális államnak" (Orbán-beszéd, 2014.07.26.). Később a liberális demokrácia „keresztény demokráciával" való felváltását jelölte ki követendő útként (Orbán-beszéd, 2018.07.28.).

A heroizmussal és a vízióval szemben a személyes felelősség kevésbé konzisztens Orbán karizmájában.[27] Beszédeiben megjelenik ugyan a személyes vezetői felelősségvállalás követelménye, cselekedetei azonban e tekintetben ellentmondásosak. Érvelése szerint intézmények és elvek helyett

27. Webernél a felelősségnek két, egymással összefüggő jelentése van: egyfelől, jelenti a politikai cselekvés előrelátható következményeinek mérlegelését a cselekvést *megelőző* politikai ítéletalkotáskor (ez a weberi felelősségetika kulcseleme); másfelől, a cselekvés következményeiért való *utólagos* felelősségvállalást, amelyet a karizmatikus vezető, szemben a bürokratával, nehezebben tud elhárítani magától (nem hivatkozhat felettese parancsára, vagy személytelen előírásokra). Green számára, és ehelyütt számunkra is, a felelősség utóbbi jelentése az érdekes.

embereknek kell kormányozniuk, ugyanis „sohasem elvek és sohasem intézmények hozzák a döntéseket" (Orbán-beszéd, 2012.07.28.), így például a pénzügyi válság mögött is személyek döntései állnak. Az intézmények, illetve a jog uralma liberális látszatigazság, amely a személyes felelősség elkendőzésére szolgál. Alkalmanként hivatkozik saját személyes felelősségére, és mint nemzetállami vezető, történelmi szerepet, felelősséget tulajdonít saját magának.

A személyes felelősségvállalással ellentétes módon azonban Orbán gyakran beszél többes szám első személyben, saját, illetve a kormánya döntéseit a népnek tulajdonítva (és magát a népakarat képviselőjeként és megvalósítójaként láttatva): például, amikor a nép – a fülkeforradalomban, a nemzeti konzultációkon, a népszavazáson megnyilvánuló – „döntéseire" hivatkozik. Ennek egyik legszemléletesebb példája a 2010-es parlamenti választások utáni győzelmi beszéde, ahol a következőket mondta: „A magyar emberek a mai napon [...] megalapítottak egy új rendszert: a nemzeti együttműködés rendszerét" (Orbán-beszéd, 2010.04.25). Orbán személyes felelősségvállalása sosem terjedt odáig, mint a néppel való közvetlen kapcsolatra szintén erősen építő de Gaulle-é, aki az elveszített 1969-es népszavazás után lemondott elnöki pozíciójáról (Soós 2015).

Összefoglalva: a hősiesség és a vízió karakteresen, míg a felelősségvállalás csak gyengébben és ellentmondásosan jelenik meg Orbán karizmájában. Orbán helyzete mindenesetre megvilágítja a vezérdemokrácia fogalmi keretében való elemzés hasznosságát: mind a perszonalizáció fontos szerepét, mind pedig a politika „megváltó arcát" (Canovan 1999) a plebiszciter rezsimben. Mindkettő hozzájárul a karizma erőteljes legitimáló szerepéhez a vezérdemokráciában.

Demagógia és populizmus: a vezető és a nép közötti viszony

A weberi demagógia kortárs megfelelőjének a populista stílust tartjuk. A populizmust – a demokratizálódási irodalom fősodrától eltérően – nem ideológiának, hanem retorikának, diskurzusnak és politikai stílusnak tekintjük (Moffitt 2016). Ebben az értelemben a populizmus ugyanazt a szerepet tölti be ma, mint a demagógia Weber érvelésében: jól kifejezi a politikai vezető és az állampolgárok közti kapcsolat megváltozását.

Orbán két szempontból is megújította a vezető és a választók közti viszonyt. Egyfelől, retorikájában: Orbánt olyan demagóg politikai retorikát alkalmazó szónoknak tartják, aki erősen épít az érzelmekre és az előítéletekre. Már az 1990-es évektől kezdődően egy újfajta politikai nyelvet vezetett be a magyar politikában: felhagyott annak a technokrata beszédmódnak a

használatával, mely a Kádár-rendszer óta uralta a politikai diskurzust, de különösen a baloldali és liberális politikai retorikát; ehelyett hétköznapi, mindenki számára könnyen érthető nyelvezetre váltott, és az érzelmekre is ható hangvételt alkalmazott (vö. Szűcs 2006). 2002-től kezdődően Orbán nagygyűlései és az ott elmondott politikai beszédei komoly szerepet játszottak a Fidesz potenciális híveinek mozgósításában, politikai identitásuk megteremtésében és fenntartásában. 2011 óta, kormányfőként, hetente hosszabb interjút ad péntek reggelenként főműsoridőben a Kossuth Rádióban. Másfelől, Orbán olyan populista stílust (Moffitt 2016) alakított ki, mely nem egyszerűen sajátos retorikát és diskurzust jelent, hanem performanszt, cselekvést, eseményeket és azok „megrendezését" *(stagecraft)*. A populista stílus lényeges szerepet tölt be az orbáni identitáspolitikában is.

Összefoglalva, a populizmus mint a demagógia kortárs megfelelője jelentős szerepet játszik az Orbán-rezsimben. Orbán esete a vezérdemokrácia analitikus potenciáljára is rávilágít. Egyrészt, az irodalom főáramához képest, amely a populista nézetek „tartalmára" helyezi a hangsúlyt (populizmus mint ideológia), a vezérdemokrácia a populista diskurzus „formájára" fókuszál. Másrészt, a sajtószabadságra, az ügyorientált és racionális kommunikációra fókuszáló, és normasértéseket vizsgáló hibrid rezsim irodalom kritériumaihoz képest kevésbé szofisztikált, inkább emocionális és esztétikai természetű kommunikációt alakít ki, amelyhez gyakran társul polarizáló retorika, ellenségképzés, a konvenciók szándékos megsértését jelentő „rossz modor" (*bad manners*, Moffitt 2016) és identitáspolitika.

A képviselet plebiszciter jellege

A képviselet klasszikus fogalmával nem írható le az Orbán-rezsim gyakorlata; utóbbi közelebb áll a képviselet plebiszciter koncepciójához. Ebben a választásokra úgy tekintenek, mint felhatalmazásra a népakarat formába öntésére és képviseletére. Azaz, a képviselet a vezető többé-kevésbé szabad mandátummal történő felhatalmazását jelenti. Alább a képviselet plebiszciter jellegét adó tényezőket tekintjük át.

Először is az Orbán-rezsim plebiszciter jellegének tárgyi alapját, a ténylegesen elért választási győzelmeket kell kiemelni; ezekből következik a felhatalmazás és a választási legitimáció. Orbán és pártja 2006 őszétől 2019 őszéig sorozatban minden országgyűlési, európai parlamenti és önkormányzati választáson győzelmet aratott (2.2 táblázat). Nem véletlen, hogy Orbán 2010-től kezdődően gyakran hivatkozik a választóktól kapott felhatalmazásra, mint uralmának legitimációs bázisára. Ez az utólagos választói jóváhagyás ad legitimációt annak a politikának, amelyet korábban mandá-

tum nélkül folytatott a kormány olyan ügyekben, mint az alkotmányozás, az állam hipercentralizációja, vagy az ún. keleti nyitás a kül- és a külgazdasági politikában. A vezérdemokráciában a képviselet ezért különbözik a mandátumelméleti megközelítéstől, amely előzetes és több-kevésbé kötött tartalmú felhatalmazást teremt a választásokon.

2.2 TÁBLÁZAT. *A Fidesz választási eredményei 2010 és 2019 között*[28]

Választás típusa	*Év*	*Szavazatarány (%)*	*Mandátumarány (%)*
Országgyűlési	2010	52,7	67,9
	2014	44,9	66,8
	2018	49,3	66,8
Európai parlamenti	2014	51,5	57,1
	2019	52,6	61,9
Önkormányzati	2010	listás szavazatok 72,7 %-a; budapesti főpolgármester, budapesti közgyűlési többség, 23 megyei jogú város polgármesteréből 22	
	2014	listás szavazatok 52,6 %-a; budapesti főpolgármester, budapesti közgyűlési többség, 23 megyei jogú város polgármesteréből 20	
	2019	listás szavazatok 57,2 %-a; 23 megyei jogú város polgármesteréből 12	

Forrás: Nemzeti Választási Iroda, http://valasztas.hu. Megjegyzés: Mivel a különböző típusú választásokat eltérő választási szabályok szerint bonyolították, továbbá a 2011-es választási törvény is hozott változásokat, az összehasonlíthatóság korlátozott, és táblázatunk az eredményeknek csak egy egyszerűsített képét mutatja. Míg a parlamenti választások 2010-es szavazataránya a 20 területi (és nem az országos) listára leadott szavazatokat, addig a 2014-es és 2018-as szavazatarány az országos listára leadott szavazatok arányát mutatja. Míg a Fidesz parlamenti mandátumaránya 2010-ben a 386 képviselői helyből elnyert arányt, a 2014-es és a 2018-as választásokon a 199-re csökkentett képviselői helyekből elnyertek arányát mutatja. Az európai parlamenti választásoknál az adat a 21 magyar mandátumból elnyert fideszes mandátumarányt mutatja. Az önkormányzati választásoknál a listás szavazatarány a megyei listákra leadott szavazatarányt jelenti, a megyei jogú városok nélkül. A budapesti főpolgármestert közvetlenül választják. A budapesti közgyűlési mandátumokat 2010-ben közvetlenül, pártlistákra leadott szavazatokkal, 2014-ben és 2018-ban pedig közvetett módon, a főváros 23 kerületének eredményei alapján osztották el.

A második plebiszciter karaktervonás, hogy a hagyományosan deskriptív módon értelmezett (Pitkin 1967) és bottom-up jellegű képviselet iránya megfordult, és az Orbán-rezsimben nagymértékben top-down jellegűvé vált

28. Noha a Fidesszel szövetséges KDNP (Kereszténydemokrata Néppárt) az Országgyűlésben önálló frakcióval rendelkezik, könyvünkben nem kezeljük külön pártként, hanem a Fidesz szatellit pártjának tekintjük. Ennek oka, hogy jelöltjei nem önállóan, hanem a Fidesz listáján vagy támogatásával jutottak be a parlamentbe: a táblázatban ezért a KDNP frakció létszámát hozzáadtuk a Fidesz frakció létszámához.

(vö. Körösényi 2005a). A „nép akaratát" maga a plebiszciter vezér artikulálja, és – pártelnöki hatalmára és a Fidesz fegyelmezett parlamenti frakciójára támaszkodva – közvetíti a törvényhozás felé, valamint érvényesíti bel- és külpolitikájában. Az ezredforduló óta már aligha jellemezte a fideszes és orbáni politikai gondolkodást a parlamentarizmusnak az a hagyományos felfogása, amely szerint a parlament a különböző nézetek és érdekek reprezentálásának, artikulációjának és az azok közti konszenzus vagy kompromisszum létrehozásának az arénája. Az első Orbán-kormány (1998–2002) idején a hangsúly a guvernamentális felfogás jegyében a kormányzati hatékonyságra, 2010-től kezdődően pedig a „népakarat" képviseletére és megvalósítására került.

Miként beszédeiből kiderül, Orbán a választásokat úgy fogta fel, mint ahol felhatalmazást, ún. személyes mandátumot kapott a „népakarat" szerinti kormányzásra. Személyes mandátumot akkor lehet elnyerni, ha a választók nem egy konkrét program, vagy választási ígéretek végrehajtására adnak megbízást, hanem kifejezésre juttatják bizalmukat, hogy politikai vezetőjük képes a nemzeti érdeknek megfelelő cselekvésre (Hershey 1994). Így készült a 2012-ben bevezetett Alaptörvény: noha nem szerepelt a Fidesz 2010-es választási ígéretei között, a választók – Orbán értelmezése szerint – rezsimváltó mandátummal ruházták fel a győztest (Orbán-beszéd, 2010.04.25.). A képviselet ezen értelmezését a 2014-es és 2018-as országgyűlési választások megerősítették: az elsőnek Orbán választási program nélkül, a „Folytatjuk!" jelszóval vágott neki, míg a második esetében a program a migrációellenes politika folytatásának ígéretében merült ki. A választások így tisztán plebiszciter jelleget öltöttek: az Orbán-kormányról tartott referendummá, a vezért és kormányát megerősítő vagy elutasító igen/nem döntéssé váltak. Ez jelzi, hogy a pártprogramok közti versenytől határozott elmozdulás történt a perszonalizált kampány és a szabad mandátumértelmezés irányába, azaz a képviselet felhatalmazásként való értelmezése felé.

A plebiszciter képviselet harmadik vonása a referendumok legitimációs eszközként való használata, amire 2008-ban és 2016-ban volt példa. A 2008-as, ún. szociális népszavazás célja a Gyurcsány-kormány közpolitikai reformjainak megakadályozása, és a kormány legitimitásának aláásása volt. Mindkettő sikerült. A 2016-os, az Európai Unió kötelező betelepítési kvótája ellen meghirdetett népszavazás célja pedig az Orbán-kormány migrációellenes politikájának legitimálása volt. Noha a szavazatok túlnyomó többsége a Fideszt támogatta, a szavazatok nem érték el az érvényességhez szükséges részvételi arányt, így a népszavazás Orbán számára ellentmondásos eredményt hozott.

Az Orbán-kormány plebiszciter jellegének negyedik összetevőjét a néppel való közvetlen kommunikáció és kapcsolat kialakítása jelenti. Említet-

tük már, hogy a 2002-es választási vereségét követően Orbán, mint politikai vezér, újfajta kapcsolatot alakított ki a néppel. A választókkal való kommunikációban és kapcsolattartásban a közvetítő szervezetekkel szemben a közvetlen kapcsolatra helyezte a hangsúlyt: a „populizmus mint módszer" (Mair 2002, 88–89) Orbán bevett politikai eszközévé vált. Míg a bottom-up közvetítő intézmények súlyát a politikai rendszerben az orbáni politika csökkenteni igyekezett, nagyobb szerepet adva az *„astroturf"* (másképpen: top-down) mozgalmaknak. Így 2002-ben megalapította a polgári körök mozgalmát, amelyhez egy éven belül több mint kétszázezren csatlakoztak, majd 2009-ben megalakult a felülről létrehozott „civil" szervezet, a Fideszt támogató és politikai nagygyűléseket szervező Civil Összefogás Fórum (Metz 2015). A választókkal való közvetlen kapcsolat kialakításában prominens szerepet kaptak az ún. nemzeti konzultációk, amelyek keretében a miniszterelnök levélben kérdezi meg az állampolgárokat egy-egy kiemelt közpolitikai ügyről. A 2010 májusa és 2020 júniusa között kilenc alkalommal megszervezett nemzeti konzultáció témái sorrendben a nyugdíjak, az alkotmányozás, a szociális kérdések (köztük a devizaadósság), gazdasági kérdések (köztük a minimálbér), a bevándorlás, a terrorizmus, az ún. „Soros-terv", a családok védelme, és végül a koronavírus-járvány és a gazdaság azt követő újraindítása volt. A nemzeti konzultációk hasonlítanak ugyan a referendumhoz, de nélkülözik a formális jogi szabályozottságot, transzparenciát és ellenőrizhetőséget, továbbá eredményük semmilyen kötelezettséget sem ró a kormányra. Egy olyan plebiszciter eszközről van szó, amelyet a kormányfő szabadon és önkényesen alkalmazhat saját céljaira és politikájának legitimálására.

Láthattuk, hogy Orbán mind saját mandátumértelmezését (szabad felhatalmazás), mind pedig politikai módszereit illetően plebiszciter politikusnak tekinthető. Fontos azonban megjegyeznünk azt is, hogy a karizmatikus vezér számára a közvélemény és a plebiszcitum nemcsak erőforrás, illetve eszköz, hanem korláttá is válhat. Ha ugyanis a vezér víziója szembekerül a nép vágyaival, az meggyengítheti a karizmát. Orbán számára ilyen korlátként jelentek meg a szavazói elvárások, amikor például a netadó bevezetésének, a boltok vasárnapi zárva tartásának, vagy a budapesti olimpiai pályázat ügyében visszakozásra kényszerült (utóbbi kettő esetében ellenzék által kezdeményezett népszavazás is fenyegette a kormányt). Ez arra is rávilágít, hogy az orbáni politikát alkalmanként – érzékeny közpolitikai ügyekben – a reszponzivitás jellemzi. Amikor vezetői önkénye beleütközik az elutasító közvéleménybe, realista módon meghátrál: a közvélemény nyomásának engedve politikai korrekciót hajt végre. Összességében azonban az orbáni plebiszciter politika korántsem mondható a közvélemény szolgai követőjének *(pandering)*, ugyanis saját kezében tartja a kezdeményezést és saját politikai céljaihoz próbálja megnyerni, vagy még inkább alakítani a közvéleményt, miközben számol az utóbbi formálhatóságának korlátaival, és sosem feledkezik meg a választási szempontról.

Összegezve a fentieket, amellett érvelünk, hogy a vezérdemokrácia fogalmi kerete az Orbán-rezsim fontos vonásaira világít rá: feltárja a képviselet plebiszciter jellegét, amely a populizmus és a rezsim-összehasonlító irodalomban észrevétlen marad. A vezérdemokrácia megközelítése nem azt helyezi a középpontba, hogy az Orbán-rezsim illiberális, hanem azt, hogy a rezsim csökkenti a képviseleti (például a parlament) és más, a politikai vezető és az állampolgárok közti közvetítő intézmények szerepét, és ehelyett a vezér és a szavazók közvetlen kapcsolatára épít.

Válsághelyzet és válságdiskurzus

A vezérdemokrácia ideáltípusának megfelelően Orbán, mint karizmatikus vezér, szintén válsághelyzetben került hatalomra 2010-ben. 2006-tól belpolitikai válság alakult ki, amelyhez 2008 őszétől a globális pénzügyi válság magyarországi hatásai, majd az államháztartás finanszírozási válsága és a devizaadósság-válság társult, míg 2015-ben a miniszterelnök a migrációs válságot helyezte a politikai napirend középpontjába. Mindezeket Orbán globális válságnarratívába foglalta, politikai víziójában kivezető utat ígért, 2010 és 2018 között pedig folyamatosan válságkezelőként kormányzott (vö. Körösényi 2015). Sőt, Orbán politikájának egyik fő jellemzője a politikai kérdések, a helyzet válságnarratívába helyezése (Körösényi–Illés–Metz 2016; vö. Moffitt 2016; Müller 2016). Jellemző például, ahogy a globális pénzügyi válság kapcsán fogalmazott: „nem átmeneti pénzügyi zavarokról van szó, hanem annak a rendszernek a nagyon komoly válságáról, amelynek jegyében az elmúlt száz-százötven évét élte Európa. […] Az a gondolkodásmód Európában, hogy a piac majd önmagától el fogja hozni a jólétet meg az igazságosságot is, az állam pedig jobban teszi, ha távol tartja magát a gazdaságtól, ez a gondolkodásmód csődbe vitte az európai civilizációt". (Orbán-beszéd, 2010.07.24.)

Mivel a „modern Nyugat korszakának végéhez értünk" (Orbán-beszéd, 2008.07.20.), és „a nyugati típusú kapitalizmus került válságba" (Orbán-beszéd, 2010.07.24.), Magyarország helyzete – Orbán szerint – gyökeresen megváltozott a negyedszázaddal korábbihoz képest. E globális válságnarratíva szerint az európai uniós intézmények alkalmatlanok arra, hogy a történelmi kihívásokra választ adjanak (Orbán-beszéd, 2013.07.27.); a helyzet saját nemzeti út keresését kívánja meg, és igazolja Orbán forradalmi lépéseit és unortodox közpolitika-alkotását. Sőt, az olyan rendkívüli intézkedé-

seken túl, mint a különadók kivetése, a válságnarratíva kiterjedt a jogrend alapjaira is, ami vagy a rendkívüli jogrend már létező formáinak alkalmazását (mint a veszélyhelyzet elrendelése a 2020-as koronavírus-járvány alatt) jelentette, vagy egyenesen új közjogi formák bevezetését és permanenssé tételét (mint a 2016 óta félévente meghosszabbított tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet). A rendkívüli jogrend alkalmazása tovább erősítette a hatalomgyakorlás autoriter jellegét.

Összességében itt Weber absztrakt érvelésével szemben a narratívák szerepét kell hangsúlyoznunk, a válság léte ugyanis nem egy eleve adott tény, hanem diszkurzív eszközökkel történő értelmezés vagy konstrukció közvetítésével jön létre. Orbán politikája igazolja Benjamin Moffitt (2016, 114) tételét, amely szerint nemcsak a válság váltja ki a populizmust, hanem a populizmus maga is „arra törekszik, hogy válságot generáljon". Az orbáni vezérdemokrácia sajátossága, hogy a válságnarratíva kreatív alkalmazásával és endogén válsággenerálással (Körösényi–Illés–Metz 2016) hosszú időn keresztül folyamatosan válságmegoldóként tudott fellépni. Miniszterelnöksége alatt mind a válságnarratíva, mind a válságkormányzás, mind pedig az erre támaszkodó karizmatikus legitimitásigény permanenssé vált. A 2020-as koronavírus-járvány azért jelentett komoly, precedens nélküli kihívást Orbán számára, mert – mint egyfajta természeti csapás – olyan exogén válságként jelentkezett, amely csak korlátozottan és esetlegesen endogenizálható.

Összefoglalva: A vezérdemokrácia fogalmi keretének segítségével elemzésünk az Orbán-rezsim olyan fontos vonásaira világít rá, amelyek a szakirodalomban feltáratlanok vagy elhanyagoltak. Láttuk, a populizmus irodalma szerint a válság generálja a populizmust. A rezsimirodalom pedig alapvetően a konszolidált, politikailag „normál állapotú" rezsimeket feltételez: a válsághelyzetet rezsimváltáshoz vagy dekonszolidációhoz társítja. Az Orbán-rezsimben, ezzel szemben, a válság, válságdiskurzus vagy a válsággenerálás a rezsim permanens jellemzője, és ezt a vezérdemokrácia fogalmi-analitikus keretének az alkalmazása világítja meg. Szemben a plebiszciter rezsim Jeffrey Green (2010) által leírt interpretációjával (okuláris demokrácia), a vezérdemokrácia általunk adott konstrukciója a válság és válságnarratíva robusztus szerepét hangsúlyozza: az ugyanis nem pusztán a karizmatikus vezetők felemelkedését váltja ki, de a radikális közpolitikát és a szélesebb értelemben vett átpolitizálást is legitimálja.

A közpolitika radikális jellege

Orbán mint politikai vízióval is rendelkező válságmegoldó, nem igazodott a megörökölt szabályokhoz, gyakorlatokhoz és normákhoz, hanem újakat hirdetett. A kialakult és a vezető által is konstruált válsághelyzetek érvénytelenítették a korábbról ismert politikai rutinokat. A „nagy recesszió" és az eurozóna válságának hatásairól például így beszélt Orbán: „nincs kit utánozni, nincs sikerrecept, amit ha átfordítanánk ide, Erdélybe vagy Magyarországra, akkor könnyebbé válna az életünk. Nekünk kell kigondolni, hogy mi a helyzet, mi a bajunk, nekünk kell beazonosítani a gondjainkat, és nekünk kell úgy válaszokat találni". (Orbán-beszéd, 2012.07.28.)

Orbán politikájának forradalmi jellege annak szélességében és radikalizmusában is rendkívüli (Körösényi–Patkós 2017a; 2017b). Megváltoztatta pártok és szavazóik, vezetők és követőik viszonyát, újfajta politikai nyelvet és politizálási módot teremtett, újrafogalmazta a közpolitikákat *(policy)*, új alkotmányt teremtett *(polity)*, és mindezeken túl újraszabta állam és társadalom viszonyát. Orbán válságnarratívája segítségével több területen is rendkívüli vagy radikális közpolitikát érvényesített. Új, heterodox vagy nem-konvencionális közpolitikát követett, így egyebek mellett az adó- és költségvetési politikában (ágazati különadók), a szociálpolitikában és a munkaerőpiaci politikában (közmunka – vö. Szikra 2014), és a külpolitikában („keleti nyitás"). A radikális átalakítások elérték a tulajdonviszonyokat is (Csillag–Szelényi 2015). A kormányzat politikai céllal eszközölt (és nem a gazdasági hatékonyság növelését célzó) beavatkozó lépései felölelték a pénzügyi szektort, az energetikát, a közüzemi szolgáltatásokat, a mezőgazdaságot és a médiát.

Ezen túlmenően Orbán szélsőséges mértékben centralizálta az államot és újraszervezte működését (Kornai 2015). A politika primátusának elvét követte, amit az alkotmányozás területén, a bírák nyugdíjazásában, az alkotmánybíróság megregulázásában és a kinevezési politikában általában is érvényesített a joguralommal szemben. Szintén ez az elv valósult meg a bürokrácia feletti politikai kontroll megerősítésében, sőt a közigazgatás középszintig lenyúló, erőteljes átpolitizálásában is. Orbán politikája átrajzolta állam és társadalom viszonyát is, és a korábbinál erőteljesebbé vált a gazdaság versenyszférájába, de a média, a kultúra és a társadalom más területeibe történő állami beavatkozás is (Csillag–Szelényi 2015). Ezen átalakítások politikai célja elsősorban egy politikai célzatú masszív közigazgatási, gazdasági és kulturális elitcsere megvalósítása volt (Kristóf 2017b). Továbbá az állami szektorban és a közigazgatásban a kormányhoz politikailag közel álló lojális személyek kinevezésére került sor, és az állami megrendelések

jelentős része is „Fidesz-közeli" cégeknek jutott (ezeket a jelenségeket a későbbi fejezetekben bővebben elemezzük).

Láttuk korábban, hogy a vezérdemokráciában, ahol a karizma és a legalitás egyszerre van jelen, feszültség jöhet létre a politika radikális vagy forradalmi volta, illetve a modern állam bürokratikus jellege és a rezsim legális-racionális legitimitása között. Ez a feszültség a magyar politikában elsősorban olyan hatalmi konfliktusokban jelentkezett, mint a kormánytöbbségnek az Alkotmánybírósággal és más közhatalmi intézményekkel való összeütközése.

Összefüggésben a karizmatikus vízióval és a válságnarratívával, az Orbán-rezsimet a politikai radikalizmus, az átpolitizálás és a politikai folyamat *(politics)* mindent átható primátusa jellemzi. Ezek a vonások a szakirodalom szerint sem a demokratikus, sem az autoriter vagy hibrid rezsimeket nem jellemezték, hanem a forradalmi átmenetek és rezsimváltások, továbbá az ideológiailag vezérelt totalitárius rezsimek jellemzői közé tartoztak (Linz 2000; Linz–Stepan 1996). Ezzel szemben a vezérdemokrácia rezsimfogalmának alkalmazásával kimutattuk, hogy Orbán plebiszciter vezérdemokráciája magas fokon átpolitizált, noha az sem kiterjedésében nem szisztematikus, sem nem ideológiai alapú, hanem ad hoc jellegű, és nagymértékben függ Orbán gyakran önkényes döntéseitől.

Prebendális hatalomgyakorlás

A közigazgatás átpolitizálása, a magánérdekek és a közérdek összefonódása, a „haveri kapitalizmus" (*crony capitalism* – lásd pl. Tóth–Hajdu 2017) és az *ad personam* törvényhozás nem volt ismeretlen 2010 előtt sem a magyar politikában, de Orbán „fülkeforradalma" óta határozottan megerősödött és új szintre emelkedett. Míg az 1990 és 2010 közötti liberális demokrata rezsimben ezekre patológiaként vagy korrupcióként tekintettek, addig a 2010-től kialakuló rezsimben nemcsak jobban átszőtték az állam, a gazdaság és a társadalom szféráit, de a hatalomgyakorlás funkcionális részévé váltak. A patronázskinevezések központosításán és az állami erőforrások centralizált elosztásán keresztül Orbán egy olyan lojális klienshálózatot épített ki, amely rezsimjének prebendális jelleget adott. Három olyan tényezőt emelünk ki, amelyek motiválták a klienshálózat létrehozását.[29] Először is, a 2010-es „fülkeforradalom" lehetőséget kínált Orbán és a Fidesz egyik stratégiai céljának, a politikában, gazdaságban és a társadalomban végrehajtott széles körű elitcserének a megvalósítására, amely a hazai politikai

29. A prebendalizmus kérdéséről az ötödik fejezetben bővebben írunk.

jobboldal számára az 1989-1990-es demokratikus átmenet mindaddig beváltatlan ígérete volt. Ez a politika olyan különböző kormányzati és törvényhozási intézkedésekben manifesztálódott, mint (1) a kormány jogkörébe tartozó politikai patronázs körének a kiszélesítése; (2) a kormánytól független intézmények, köztük például az Állami Számvevőszék vagy az Alkotmánybíróság vezető, illetve bírói posztjainak Fideszhez lojális személyekkel történő betöltése; (3) a politikai és/vagy személyes lojalitásra épülő klientelizmus erősítése a különböző szférákban, beleértve a kultúrát és a sportot is.

Másodszor, Orbán Viktor ambíciója túlment azon a célon, hogy a kormány kompetenciakörébe tartozó állami patronázspozíciókba az előző kormány kinevezettjei helyett a sajátjait ültesse; elitcserét kívánt végrehajtani az állami szférán kívüli területeken, és egy új nemzeti kapitalista réteget kívánt létrehozni. Az állami és uniós erőforrások állami intézményeken és bankokon keresztül történő szelektív elosztásával fideszes káderekből és Fidesz-közeli vállalkozókból újkapitalista kliensek hálózatát hozta létre. A tulajdonjogot a rezsim – a közintézmények patronázspozícióihoz hasonlóan – önkényesen osztotta el, illetve osztotta újra, adott esetben a kliensek között, ami prebendális karaktert adott Orbán hatalomgyakorlásának.

Harmadszor, az online-hírportálok kivételével, a Fidesz domináns pozíciót szerzett a médiában. Nem pusztán a köztelevíziót, közrádiót és állami hírügynökséget vonta szoros politikai kontroll és irányítás alá Orbán, de sikeresen bővítette a hozzá politikailag lojális kereskedelmi média hálózatát, amelyet az ezredforduló utáni évtizedben kezdett kiépíteni. Ezt részben közpénzből, azok különböző kormányzati vagy/és banki ügyleteken keresztül való „átcsoportosításával" valósította meg; részben pedig azzal, hogy a kiépülő üzleti klienshálózat egyes tagjaival vásároltatott meg vagy finanszíroztatott – mintegy „szívességként" vagy „politikai befektetésként" – a fideszes politikához lojális médiaegységeket.

Összefoglalva az Orbán-rezsim a vezérdemokrácia elméleti-fogalmi eszköztárával történő leírását, azt állapítottuk meg, hogy Orbán egy karizmatikus imázzsal bíró vezető, akit plebiszciter módon választottak meg, és aki plebiszciter eszközöket és populista stílust alkalmazott politikájában. Formálisan kompetitív és pluralista választásokon nyert demokratikus mandátumot, de mint karizmatikus vezető, a magyar politikai élet középponti figurájává, elsődleges vonatkoztatási pontjává vált, aki aszimmetrikusan kiemelkedik politikai riválisai közül. Politikai pozícióját tovább erősítette, hogy 2010-re a Fidesz centrális helyzetbe került a politikai palettán (mivel ellenzéke 2010 és 2018 között megosztott volt, azaz a Fidesztől balra és jobbra helyezkedett el), amit a „centrális politikai erőtér" fogalma jól kifejez. Orbán Viktor válsághelyzetben került kormányra, ami legitimálta

rendkívüli hatalmát és rendkívüli intézkedéseit. Kreatív válságnarratívája segítségével permanenssé tette a politikai voluntarizmust, azaz a forradalmi vagy radikális politizálást (és a radikális közpolitikát), amivel politikája primátusra tett szert a törvények, tradíciók és íratlan normák felett. Mindez, párosulva a képviselet top-down és plebiszciter jellegével, illetve a kiépülő prebendális hatalomgyakorlással, egy autoriter jellegű rezsim létrejöttéhez vezetett. Azonban, szemben a Kádár-korszak egypárti, poszt-totalitárius rendszerével (Linz–Stepan 1996), Orbán mint plebiszciter vezető demokratikus versenyben szerzett komoly tömegtámogatást, amit hatalomra kerülve is meg tudott őrizni: uralmának legitimitása az ismétlődő választási győzelmeken és (köz)politikájának választói jóváhagyásán nyugszik. A Fidesz mint párt hipercentralizáltságának, a kormánnyal szembeni „ellensúlyok" meggyengítésének és az állam sohasem tapasztalt centralizálásának köszönhetően 2010-től kezdődően Orbán plebiszciter rezsimje erős autoriter vonásokkal rendelkezett.

5. KONKLÚZIÓK

Ebben a fejezetben amellett érveltünk, hogy a vezérdemokrácia rezsimje különbözik a kompetitív autoritarizmustól és a hibrid rezsimek más típusaitól, amelyeket a politikatudományi szakirodalomból ismerhetünk. A plebiszciter vezérdemokráciával egy új rezsimtípust konceptualizáltunk, amely nem a hibrid rezsimek egy újabb altípusa, hanem annak, mint megközelítésnek az alternatívája. A vezérdemokrácia a hibrid rezsim négy altípusából (Levitsky–Way 2002; 2010) a kompetitív autoritarizmushoz áll a legközelebb, mivel létezik választási verseny és a kormány demokratikus választásokkal leváltható, noha a formálisan szabad választások a valóságban bizonyos mértékig korlátozottak. Mindazonáltal a vezérdemokrácia három fontos megkülönböztető vonására szeretnénk felhívni a figyelmet. Az első, hogy a vezérdemokrácia fogalma nem annyira az intézményi keretről és a procedúrákról, mint inkább a legitimitás forrásáról és a politika belső dinamikájáról szól. A második, hogy a vezérdemokrácia és a kompetitív autoritarizmus két eltérő konceptualizációt és episztemológiai pozíciót képvisel. A vezérdemokrácia megközelítése közelebb áll a rezsimirodalom klasszikusai (például Juan Linz vagy Guillermo O'Donnell) által alkalmazotthoz, mint a mai hibrid rezsim irodalmakéhoz. Míg a kompetitív autoritarizmus és a hibrid rezsim fogalma a rezsimek klasszifikációját, az összehasonlítást és a kvantitatív mérést szolgálja, addig a plebiszciter vezérdemokrácia egy sajátos ideáltípus, amely az egyedi esetek jobb megismerését és megértését teszi lehetővé. A harmadik, hogy mind a kompetitív autoritarizmus, mind a

plebiszciter vezérdemokrácia vegyes rezsimtípusok, amelyek egyaránt rendelkeznek autoriter és demokratikus elemekkel, de egészen más értelemben. A kompetitív autoritarizmus fogalma azon az előfeltevésen nyugszik, hogy a demokrácia egy koherens rezsimtípus, amely belső egyensúllyal rendelkezik, így bármilyen defektus vagy patológia csak exogén tényezők révén magyarázható meg. A hibrid rezsimek ezért kívül vannak a demokrácia terrénumán, azaz nem-demokráciák. A vezérdemokrácia, ezzel szemben, egy olyan uralom- és rezsimtípus, amelynek autoriter jegyeit, mint például a karizmatikus vezetést, a modern tömegdemokrácia belső, endogén logikája generálja. Ebből adódóan a kortárs plebiszciter vezérdemokrácia, eltérően a kompetitív autoritarizmustól, nem a demokratikus és az autoriter elemek kombinációjaként jellemezhető, hanem szimultán (formálisan) demokratikus és (szubsztantív) autoriter rezsimtípus. A vezérdemokrácia autoriter vonásai endogén jellemzői a demokráciának, ami egyáltalán nem konvencionális, sőt, a kortárs rezsimirodalom felfogásával éles ellentétben álló eredmény, és politikaelméleti jelentősége van.

Miután exponáltuk a vezérdemokráciát, mint uralom- és rezsimtípust, majd bemutattuk a 2010 utáni magyar rezsimet, mint annak egy konkrét megtestesülését, a következő fejezetekben az Orbán-rezsimről készített exploratív esettanulmányunk szisztematikus kifejtése következik: áttekintjük a politikai folyamat *(politics)*, az állam és a politikai rendszer *(polity)* és a közpolitika *(policy)* jellegzetességeit. A kifejtést a következő fejezetben a politikai folyamat jellegzetességeinek megragadásával kezdjük.

Harmadik fejezet

A POLITIKA ELSŐDLEGESSÉGE: A CSELEKVŐKÉPESSÉG FENNTARTÁSA

A városi legenda szerint Orbán Viktort Bence György ismertette meg Carl Schmitt politikaelméletével. Az egykor a Budapesti Iskolához tartozó politikai filozófus, aki már a kommunista rendszer idején szembefordult a marxizmussal és ezért a tanítástól és a publikálástól is eltiltották, a rendszerváltást követően, az 1990-es évek elején Orbán Viktor tanácsadója volt. 2005-ben Bence tartotta a tudomány-népszerűsítő előadás-sorozat, a Mindentudás Egyeteme politikával foglalkozó részét, ahol Schmittet „a politikaelmélet sötét géniuszának" nevezte (Bence 2007, 18), és miközben kitért Schmitt a nemzetiszocialista korszakban vállalt szerepvállalására, a politika valódi természetét felismerő szerzőként ajánlotta őt a hallgatóság figyelmébe. Bence szerint Schmitt a politika elsődlegességét hirdető gondolkodó volt, aki feltárta, hogy a politika az emberi cselekvés minden területét, így a moralitást, a gazdaságot vagy az esztétikát is képes felülírni saját szabályai által. Kétségtelen, hogy Bence egyike volt azoknak a politikafilozófusoknak, akik a rendszerváltás utáni Magyarországon Schmittet a politikaértés kulcsfontosságú forrásává tették (Balázs 2014, 15-16). Bár a Bencéről és Schmittről szóló történetre nincs bizonyíték, maga Orbán pedig a nyilvánosság előtt szinte sohasem hivatkozott Schmittre (amikor igen, akkor is elítélően, a „náci német rezsim támogatójának és ideológusának" nevezve őt – Orbán-levél, 2020.05.04.), ebben a fejezetben amellett érvelünk, hogy politikája rokonságot mutat a schmitti felfogással, amennyiben Orbán esetében is a politika elsődlegességéből érdemes kiindulni. Ez utóbbi némi leegyszerűsítéssel azt is magában foglalja, hogy a politikus legfontosabb feladata saját cselekvőképességének fenntartása.

A plebiszciter vezérdemokrácia egyik legfontosabb vonása, hogy a politikai körülmények és adottságok a vezető számára nem akadályt jelentenek, hanem erőforrásként hozzájárulhatnak saját pozíciójának megerősítéséhez, illetve rezsimje stabilizálásához. A plebiszciter rezsimben az intézményi keretek, a kontextus és a körülmények nem előzik meg a po-

litikát, ellentétben a liberalizmus és a főáramú politikatudomány feltételezésével. Ezek ugyanis nem külső adottságok a politika számára, hanem a politikai vezetők törekvéseinek alárendeltek, akik saját érdekeiknek megfelelően alakítják őket. A politikai tér nem exogén adottság, hanem kitett a politikai cselekvés legkülönfélébb formáinak, így a napirend befolyásolásának, polarizációs stratégiáknak, politikai narratíváknak, vagy az ítéletalkotási szempontok manipulálásának (vö. Körösényi 2009a; 2009b). A liberális demokráciától eltérően, ahol az intézményi berendezkedés és jogrend, azaz a politikai rendszer *(polity)* a meghatározó, és szemben a demokrácia aggregatív-pluralista felfogásával, ahol a követelések és érdekek összesítése vezet el a kívánatos közpolitikákhoz *(policy)*, a plebiszciter vezérdemokráciában egyértelműen a politika *(politics)* az elsődleges dimenzió. A liberális demokráciára jellemző egyensúlyi felfogás, amely Anthony Downs (1957) mediánszavazó modelljében manifesztálódik a legjobban, abból indul ki, hogy a politikai kereslet és kínálat egyensúlyba hozhatók egymással. Ezzel szemben a dinamikus rezsimfelfogásra épülő vezérdemokrácia alapállapota az egyensúlyhiány és a szakadatlan mozgás, annak köszönhetően, hogy a vezető karizmatikus legitimitását újra és újra meg kell erősíteni (válságperformanszokkal, illetve a politikai és választási küzdelem során a vitatott ügyekben az ellenfelek felett aratott győzelmekkel). A rezsim átpolitizálódása tehát abban áll, hogy mind a szemben álló identitások, mind az az átfogó politikai tér, amelyben a politikai ellenfelek és a választók elhelyezkednek, konfliktusos, megosztó cselekvés révén jönnek létre. Míg a liberális demokrata felfogás alapja a közösen osztott értékek kontinuus tere, mely a politikai elkötelezettségeket megváltoztathatóvá, így a politikai teret átjárhatóbbá teszi, a vezérdemokráciában ez az átjárás sokkal nehezebb.

Orbán politikájának lényege jól illeszkedik ehhez a mintázathoz. Intézményi adottságok, legyenek azok formálisak vagy informálisak, nem korlátozhatják, miután a valódi politikai cselekvés, amennyiben szükséges, a politika keretrendszerére is kiterjed. Amint azzal a negyedik és ötödik fejezetekben foglalkozunk, Orbán a politikai rendszer elemeire nem rögzített adottságként tekint, azok számára sokkal inkább erőforrásnak, illetve a politikai cselekvés tárgyának számítanak, amelyek tetszés szerint formálhatóak. A hatodik fejezetben arra is kitérünk majd, hogy a közpolitika miként vált politikavezéreltté, elveszítve ezzel a politikai folyamaton belüli viszonylagos autonómiáját és koherenciáját. Mindezt megelőzően jelen fejezetben azzal foglalkozunk, hogy a politikai tér formálásán keresztül miként alakult ki a politika *(politics)* elsődlegessége. Célunk az, hogy feltárjuk az ebben az értelemben vett politika szerepét az Orbán-rezsim működésében, és amellett érvelünk, hogy a politika elsődlegessége nem csupán a vezérdemokrácia lényeges sajátosságait magyarázza meg, de a magyar esetben különösen erős szerepe van.

Jelen fejezettel hozzá kívánunk járulni az Orbán-rezsim legfontosabb vonásának, vagyis annak az átpolitizáló felfogásnak a megértéséhez, amely lehetővé teszi a politika logikájának kiterjesztését korábban depolitizált – azaz politikailag nem vitatott – területekre is. Az átpolitizálás a konfliktusok és választóvonalak tudatos kijelölését, és a politikai cselekvés, beavatkozás szükségességére való hivatkozást jelent. Ezzel kapcsolatban a hangsúly a továbbiakban azon lesz, hogy Orbán és a Fidesz miként formálja a politikai teret, hogyan gyakorol befolyást a politikai folyamat egésze felett, és miként alakítja a vezető és a választók közötti kapcsolatokat cselekvőképessége fenntartása érdekében. Az alábbiakban összetevőire bontjuk a politikának az Orbán-rezsimben kialakult elsődlegességét, és az egyes összetevők esetében megvizsgáljuk, hogy azok miként járulnak hozzá Orbán cselekvőképességének fenntartásához.

Fejezetünk első részében azt mutatjuk be, hogy Orbán miként uralja a politikai folyamatot azáltal, hogy képes a politikai napirend, azaz a számára előnyt biztosító ügyek szelekciójára és meghatározására, valamint a politikai viták megítélésére vonatkozó értelmezési keretek és normatív mércék formálására. A hangsúlyt nem egyszerűen a politikai vezető napirendjére, hanem a lényeges ügyek tartalmának és a választókat orientáló szempontjainak alakíthatóságára helyezzük, támaszkodva William Riker (1983, 1996) és Frank Ankersmit (1996) munkáira, valamint Körösényi András változó kalkulus modelljére.

A fejezet második részében az identitáspolitikával foglalkozunk, azzal, hogy Orbán és pártja miként konstruálnak kollektív identitásokat a választók polarizációja és saját táboruk egységesítése érdekében, és hogyan alkotják meg a miniszterelnök imázsát annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a választók számára a vezetővel való azonosulást. A kollektív identitásteremtés kapcsán Chantal Mouffe (2000, 2005) a konfliktus antagonisztikus és agonisztikus módjai közti megkülönböztetésére építünk. A követők vezetővel való azonosulásának megértéséhez Benjamin Moffitt (2016) megközelítését alkalmazzuk, amely a populizmust mint politikai stílust határozza meg. Az orbáni populista stílus jellemzőinek megvilágítása érdekében a miniszterelnököt közvetlen elődjével, Bajnai Gordonnal hasonlítjuk össze, aki a technokrata politikai stílus „tankönyvi" képviselőjének tekinthető. A populizmus ideológia helyett stílusként történő felfogása nem csökkenti annak politikai jelentőségét, éppen ellenkezőleg: jobban megmutatja a kortárs politikában betöltött sajátos helyét és funkcióját, szemben a szakirodalomban ma uralkodó nézettel, amely a populizmust parttalan, mindent magában foglaló, mindent magyarázni képes fogalomként kezeli.

A fejezet harmadik részében az Orbán és a Fidesz által kínált átfogó narratívát elemezzük, melyet – Maria Casullo (2020) munkáját követve – populista mítoszként jellemzünk. Ebben a megközelítésben a populista mítosz nem más, mint a hősök (a karizmatikus vezető és követői) és a gonosztevők (a megnevezett ellenség) közötti küzdelem narratívája. Ez az elem kapcsolja össze egymással a politikai tér és a napirend formálására tett kísérleteket, a kollektív identitások megteremtését, valamint a vezetővel való azonosulásnak a fejezet első és második részében elemzett szempontjait.

Fejezetünk negyedik részében azt elemezzük, hogy a különféle plebiszciter eljárások bevezetésével Orbán miként változtatta meg a képviselet természetét, és milyen hatalmi erőforrások tették lehetővé ezt a változást. E változás során: (1) a választások plebiszcitummá alakultak át, azaz a karizmatikus vezető számára adott szabad felhatalmazásról szóló döntéssé; (2) a képviselet alulról kiépülő (bottom-up) logikáját pedig felülről (top-down) szervezett plebiszciter képviselet váltotta fel; (3) a nézetek és csoportok sokaságának képviselete helyett a homogénnek tekintett nép képviselete jött létre.

Végül, a fejezet utolsó részében kitérünk arra is, hogy a bevezetett új fogalmak miként gazdagítják a plebiszciter vezérdemokrácia fogalmát.

1. A POLITIKAI TÉR FORMÁLÁSA

A változó kalkulus politikája

Bár a politika elsődlegessége a közpolitikai ügyek felett a plebiszciter vezérdemokrácia sajátossága, a politikai folyamatban utóbbiak szerepe is lényeges. A napirenden szereplő közpolitikai ügyek azonban nem a választói preferenciákra visszavezethető, alulról felfelé irányuló folyamatban választódnak ki, ahogy azt Downs modellje és a liberális demokrácia legtöbb elmélete feltételezi, hanem a politikai vezetők által mozgatott és befolyásolt, felülről lefelé irányuló folyamatban. E folyamat plebiszciter rezsimekre jellemző sajátosságainak bemutatásához Körösényi András változó kalkulus modelljéhez fordulunk, amely összekapcsol több, a downsi egyensúlyi elmélettel szemben felvethető kritikát, és felülvizsgálja a liberális demokrácia elméletei mögött meghúzódó előfeltevéseket. A változó kalkulus modell azért hasznos számunkra, mert képes megragadni a plebiszciter rezsimre jellemző magas fokú bizonytalanságot: azt, hogy a karizma felforgatja a szabályokat és a konvenciókat, megkérdőjelezi a *status quót*, és megszünteti az előrejelezhetőséget. Ez a modell feltételezi, hogy az „a dimenzió, mely szerint a szavazók értékelik a választásokon versengő pártokat és politikusokat, nem exogén módon adott, hanem a rivális politikai cselekvők manipulációs törekvéseinek következtében alakul és változik" (Körösényi 2010, 294). Az alábbiakban a változó kalkulus modelljét öt építőelemén keresztül mutatjuk be.

Először is, Richard McKelvey és Norman Schofield (1978) káoszelméletéből tudjuk, hogy többdimenziós közpolitikai terekben az egyensúly igen valószínűtlen. Másodszor, Ian Budge és szerzőtársainak hangsúlyelméletéből (*saliency theory* – Budge–Farlie 1983; Budge–Robertson–Hearl 1987) az is tudható, hogy egy többdimenziós közpolitikai térben a közpolitikai ügyeknek a különböző szavazói csoportok eltérő súlyt, jelentőséget tulajdoníthatnak, a pártok pedig eltérő dimenziókban küzdhetnek a szavazatokért. Minden pártnak vannak saját, „egyénileg hangsúlyozott ügyei", miközben nem alakítanak ki határozott profilt olyan további ügyekben, amelyeket más pártok birtokolnak, és ezzel elkerülik a direkt konfrontációt egymással (Budge 2015, 770). Egy hazai példa lehet erre a migráció kérdését birtokló kormányoldal, amellyel szemben az ellenzék a korrupció és a jogállamiság témáját törekedett kisajátítani magának (mint azonban majd látható lesz, a korrupció esetében a kép ennél bonyolultabb). Harmadszor, egyetértünk azzal a feltevéssel, hogy a politikai vezetők szerepe kulcsfontosságú a napirend meghatározásában, amelynek többdimenzióssá formálása révén jelentősen változtathatnak a politikai és/vagy pártpreferenciákon.[30] Sem a napirend, sem a közpolitikai tér nem eleve adott valamilyen alulról felfelé szerveződő folyamatnak köszönhetően, hanem a politikai vezetők által alkalmazott heresztetikai eszközök segítségével manipuláltak (Hindmoor 2004; 2008). Riker (1996) definíciója szerint a heresztetika a politikai cselekvők olyan stratégiai manipulációját jelenti, amelyet a döntéshozatali szituációk strukturálása révén, a szavazók preferenciáinak megváltoztatása nélkül visznek végbe.[31] Ennek egyik leglátványosabb példája a 2014-es kampány középpontjába állított, de még évekkel később is elő-előkerülő rezsicsökkentés ügye volt, amellyel a kormány a korrupció és a jogállamiság ellenzéki témáit szorította háttérbe, mint a választás tétjét kijelölő kérdéseket. Negyedszer, miután a heresztetika fogalmába beleértendő az

30. A napirend-formálás (*agenda-setting*) fogalmába az egyszerűség kedvéért itt beleértjük az olyan ügyek esetében történő új alternatíva bevezetését is, amelyek már szerepelnek a napirenden. Ez Riker elméletében a heresztetika egy önálló eljárása (Riker 1983, 1986). Egy új alternatíva bevezetése megváltoztathatja egy döntés kimenetelét azáltal, hogy megosztja a már kialakult többséget, miután így egy a cselekvő számára kedvezőtlen döntés megtorpedózható, és megőrizhető a status quo (Farquharson 1969, 7–19; Riker 1983, 55–56).

31. A heresztetika a „szituáció olyan módon történő felállításának művészete – a politikai szereplők számára rendelkezésre álló választási alternatívák megfogalmazása révén – hogy még akik nem kívánják, azok is kényszerítve legyenek a manipulátor [*heresthetician*] céljainak támogatására a szituáció szerkezete által" (Riker 1996, 9).

ügyek és közpolitikák jelentésének, keretezésének és kontextusának újraértelmezése is, így azok megítélésének dimenziója, értékelésének mércéje is megváltoztatható. Ez azt jelentheti, hogy az a szavazó, aki egy adott ügyet valamilyen okból támogatott, ugyanazt az ügyet ellenezheti is, ha megváltozik a kontextus, amelyben az megjelenik (Riker 1983, 61). Így például, azoknak, akik a migráció ügyét kezdetben humanitárius kérdésként ítélték meg, megváltozhat a véleményük, ha ugyanez az ügy a személyes biztonság kontextusában jelenik meg számukra. Ötödször, a mediánszavazó modell és a liberális demokrácia feltevéseivel szemben a szavazóknak (és a politikusoknak) nincs közösen osztott felfogásuk a politikai valóságról. Már pusztán annak lehetősége, hogy a megítélés mércéje – a többdimenziósság következtében – megváltoztatható, aláássa Downs mediánszavazó modelljének feltevését az egységes, „objektív" és semleges politikai térrel és az egyensúlyi megközelítéssel kapcsolatban. Rikerhez hasonlóan Frank Ankersmit (1996) „esztétikai képviselet" elmélete is rámutat arra, hogy egy-egy üggyel kapcsolatban különböző perspektívák lehetségesek. Ennek következménye az, hogy az eltérő közpolitikai pozíciók és ügydimenziók *(issue dimensions)* mögött nem feltételezhetünk egy egységes, „objektív" és semleges politikai mércét, amely segítségével a közpolitikai pozíciók racionális és egyértelmű módon összehasonlíthatóak lennének. Ankersmit kifejezésével: nincsen mögöttük egy *tertium comparationis*. Összefoglalva tehát, a liberális demokrácia elméletével szemben a változó kalkulus modelljében a politikai piac egyensúlya és a politikai valóság közös érzékelése – annak köszönhetően, hogy a politikai tér többdimenziós, és az ügyeknek és közpolitikáknak különböző értelmezési kerete lehetséges – megszűnik.[32] E rövid elméleti áttekintést követően figyelmünket most már Orbán Viktor napirendformáló politikájára fordíthatjuk.

Orbán Viktor napirendformáló politikája

Orbán már 2010 előtt, ellenzéki politikusként is kiemelkedően sikeres volt a választók preferenciáinak és a politikai napirendnek a formálásában (Enyedi 2005). 2006 második felében például, Gyurcsány Ferenc balatonőszödi beszédének kiszivárgását követően, a helyzet morális válságként való meghatározásával sikeresen kényszerítette tartós védekezésre a baloldali-liberális kormányt. Ezt követően hatékonyan mobilizálta a közvéleményt a

32. „A tézisem, amelyet meg kívánok védeni, az, hogy a politikai valóság nem előzetesen adott számunkra, amelyet azután reprezentálunk; a politikai valóság csak a reprezentáció után és annak következtében jön létre" (Ankersmit 1996, 47).

kormány egészségügyben és felsőoktatásban kezdeményezett neoliberális jellegű reformjai ellen, 2008-ban népszavazáson mért vereséget rá.[33] A második és harmadik Gyurcsány- (2006–2009), majd a Bajnai-kormányok (2009–2010) idején – a magas államadósság, illetve a Magyarországot 2008 őszén elérő globális pénzügyi válság hatásai miatt – bevezetett költségvetési megszorító csomagok könnyű célpontot kínáltak Orbán számára. Orbán narratívája szerint a baloldali-liberális kormány a válság valódi felelősei – a pénzügyi intézmények, bankok és multinacionális cégek – helyett a válság terheit „az emberek" vállára helyezte.

Ezzel a megszorító politikával szembeállítva, a 2010-es elsöprő Fidesz-győzelmet követő kormányváltás után bevezetett válságadók és további heterodox közpolitikai intézkedések üzenete az volt, hogy a teher „az emberek" válláról átkerült a pénzügyi és kereskedelmi szektorra. Az ezt követő, törvényhozási eszközökkel bevezetett rezsicsökkentés pedig a 2014-es választási győzelem meghatározó elemévé vált azáltal, hogy lehetővé tette a szocialista és liberális pártoktól négy évvel korábban elhódított szavazók támogatásának nagymértékű megőrzését. 2015-től kezdődően az Orbán-kormány az erőteljes migrációellenes kampány elnyújtásával uralta a napirendet, kijelölve a 2018-as választás fókuszát is. Amíg a rezsicsökkentés a Magyar Szocialista Párt szavazóinak megszólítását célozta, a bevándorlás témája a Jobbik radikális jobboldali támogatóihoz szólt – mindkettő sikerrel.

A politika Orbán-rezsimet jellemző elsődlegességére több szemléletes példa hozható a 2010-es évekből. Ilyenek azok az esetek, amikor közpolitikai hátraarcra került sor, pontosabban, amikor a reszponzivitás a választói akaratnak való utólagos behódolás által jött létre. 2014-ben a kormány, amint szembesült az internetadó terve ellen szervezett tömegdemonstrációkkal és azok jelentős médiatámogatásával, elállt az intézkedéstől. Amikor 2016-ban kiderült, hogy a kötelező vasárnapi boltbezárás lehetőséget adhat az ellenzéknek, hogy akár a kormány vereségével járó népszavazást kezdeményezzen, az intézkedést gyorsan visszavonták. Ehhez hasonló a 2024-es olimpia megrendezésére történő budapesti pályázat 2017-es esete, mellyel szemben az ellenzék népszavazást kezdeményezve hosszú időre tematizálhatta volna a napirendet és kisebbségi pozícióba szoríthatta volna a kormányt, amely a defenzívába szorulást és a potenciális vereséget a kezdeményezés visszavonásával kerülte el. Ezek a közpolitikai váltások arra utalnak, hogy Orbán esetében a reszponzivitás nem feltétlenül a szava-

33. A példátlanul sikeres napirendformálás jele volt, hogy miközben a Fidesz népszerűsége 2008 elején a teljes népesség körében 35 százalék körül mozgott (Szabó 2015, 295), a referendumon mindhárom neoliberális reformot több mint 80 százalékos arányban utasították el.

zói preferenciáknak való megfelelésről, hanem gyakran inkább a napirend feletti kontroll megőrzéséről, és így a politikai cselekvőképesség fenntartásáról szól (a „szelektív reszponzivitás" jelenségére a hatodik fejezetben vissza fogunk térni).

A cselekvőképesség napirendformálás általi megőrzése látható abban is, ahogyan Orbán a napirend befolyásolására tett ellenzéki kísérleteket igyekezett semlegesíteni. Az ellenzék lebénításának fontos eszköze volt a 2010-es évek első felében a korábbi szocialista-liberális koalíció „elszámoltatása", korrupciós ügyeinek és kormányzati hibáinak középpontba emelése, miközben ők ugyanilyen okokból bírálták a Fidesz-kormányt. A hatósági eljárásokkal megerősített korrupciós ügyek a napirend csúcsára emelve azt voltak hivatottak bizonyítani, hogy az ellenzéki kritikák alaptalanok, hiszen valójában csak a saját botrányaikról és alkalmatlanságukról akarják elterelni a figyelmet. Orbán sikeres napirendformálásához képest az ellenzék által indított ügyek hatása korlátozott maradt: arra elegendő lehetett, hogy saját szavazóik elkötelezettségét megerősítse, viszont lényegileg hatástalanok maradtak új szavazók megszólításában, és érdemben a kormányoldal napirendépítését sem zökkentették ki. Az olyan témák, mint a korrupció, a jogállamiság aláásása, vagy az intézményeknek a kormánytöbbség politikai érdekeinek megfelelő átalakítása, nem váltak olyan átfogó ügyekké, melyek a politikai tér átformálásával a szavazók pártpreferenciáit megváltoztatták volna. Ezzel együtt az ellenzék képes volt befolyásolni Orbán közpolitikai törekvéseit, és bizonyos mértékig reszponzívvá tették a kormányt néhány esetben, ahogy az az internetadó, a vasárnapi boltbezárás és az olimpiai népszavazás esetében látható volt. Fontos tehát látni, hogy ezekben az ügyekben Orbán közpolitikai célokat is feláldozott annak érekében, hogy a napirend és a politikai folyamat feletti kontrollt megőrizhesse. Ez történt például a fideszes politikai kampány középpontjában álló, kötelező betelepítési kvóták kivédésére megfogalmazott 2016-os alkotmánymódosító javaslattal is. Bár az alkotmánymódosítással a Jobbik is egyetértett, Orbán inkább hagyta elveszni a kvótaellenes alkotmánymódosítást – noha még népszavazást is tartottak az ügyben –, nehogy a Jobbik az ügyből politikai előnyre tegyen szert vele szemben, és a módosításra csak a 2018-as választás után került sor, amikor a Fidesz ismét kétharmados parlamenti többséget szerzett.

2. IDENTITÁSPOLITIKA

Az ellenség megnevezése: polarizáció és egységteremtés

A politikai tér formálása és a megítélés szempontjainak manipulálása Orbán Viktor és a Fidesz esetében szorosan összekapcsolódott a polarizáció politikájával. Orbán rendszeresen használt konfliktusos, háborús fogalmakat és metaforákat a politika és a kormányzás leírására. A szavazók mozgósítása érdekében a választási kampányokat olyan küzdelemként mutatta be, amelyet egy rendkívüli erőfeszítéseket igénylő, végzetes konfliktusban kell megvívni. Az EU vezetőivel folytatott tárgyalások például így váltak a bevándorláspártiak és bevándorlásellenesek közötti „csatákká". A 2010-es választást követően az államadósság ellen meghirdetett gazdasági „szabadságharc" pedig a következő években az ország gazdasági autonómiájáért folytatott küzdelemmé szélesedett. A nemzeti ünnepek, az 1848-as és 1956-os szabadságharcok lehetőséget adtak a múltbeli és mai politikai törekvések összehasonlítására.

A politika konfliktusként való orbáni felfogásában a küzdelem nem függeszthető fel: nem létezik olyan egyensúlyi- vagy „békeállapot", amelyben a szemben álló felek elfogadhatnák a kialakult körülményeket és egy erőegyensúlyt. A politikai intézményrendszer karizmatikus vezetésre jellemző radikális átalakítását a küszöbönálló harc és a döntő ütközet eljövetelének folyamatos közelsége igazolja. A közismert tétel, amely szerint a hatalom nő vagy csökken, de sosem marad változatlan, jól összefoglalja a nyugalmi állapotot nélkülöző orbáni politikát. Ez azt is megmagyarázza, miért kulcsfontosságú Orbán számára, hogy elsőként jelölje ki, hogy a küzdelmet hol, mikor, miért és ki ellen kell folytatni. Ezért elsődleges politikájában az ellenség megnevezése, az identitások meghatározása és elmélyítése, valamint egy mélyen polarizált politikai tér kialakítása.

Az ellenség Carl Schmitt-i, antagonisztikus módon történő megnevezése és megkonstruálása a politikai tér strukturálását vagy átstrukturálását szolgálja. Az „ők" meghatározása életre hívja és megerősíti a „mi" identitását.[34]

34. A téma szakirodalma általában azt állítja, hogy Magyarországon az ideológiai polarizáció (amelyet a megkérdezettek bal-jobb skálán való önértékelése alapján számolnak) 2003 és 2010 között növekedett (Enyedi–Benoit 2011; Körösényi 2012). A European Social Survey (ESS) adatai szerint Magyarország Európa ideológiailag legpolarizáltabb országai közé tartozik (Patkós 2017). A pártos polarizációt tekintve, amelynek mértéke a kormánypárti és az ellenzéki szimpatizánsok demokrácia működésével, gazdasági helyzettel és kormányzati teljesítménnyel kapcsolatos véleményeinek különbsége, a magyar társadalom még kelet-európai összehasonlításban is rendkívül polarizált, és e polarizáció mértéke 2012 óta folyamatosan nő (Patkós 2018).

Az ellenfelek és riválisok megnevezése a demokratikus politika, illetve a politika normál, „békeállapotának" is a bevett eljárása, addig legalábbis, ameddig az ellenfeleket legitimnek tekintik. Ami ezen a normál állapoton túlmutat, az az ellenségeskedés schmitti értelemben véve egzisztenciális szintre emelése (Schmitt 2007, 33), és az ellenfelek legitimitásának folyamatos megkérdőjelezése.[35] A schmitti értelemben vett politikai antagonizmus egy másik indikátora a nép homogenitásának feltételezése (Schmitt 2008, 260–267), és a legitim politikai cselekvők körének ez alapján történő meghatározása. A nép vagy/és a nemzet fogalmából az ellenfelek kizárandók, ami végső soron a pluralista politikafelfogás elutasítását implikálja.

Az ellenség megnevezése meghatározza a szükséges politikai cselekvést, és felszólítást jelent a vezető mögötti egység megteremtésére is. 2010 óta a mindenkori ellenség „személyazonossága" többször is változott Orbán politikájában (Palonen 2018). Az ellenségnek számos arca volt az orbáni konstrukcióban: a pénzügyi intézmények és a kapzsi bankárok, akik a 2008 pénzügyi válság után megpróbáltak kibújni a felelősség alól; a tőlük az embereket megvédeni képtelen Gyurcsány Ferenc és a szocialista-liberális kormányok; a közműszolgáltatókat tulajdonosként megszerző külföldi, illetve multinacionális cégek, amelyek túlterhelték az átlagembereket; a brüsszeli bürokraták, akik ezeknek a cégeknek igyekeznek megfelelni; a régi elit liberálisai és technokratái, akik félrekormányozták és legyengítették Magyarországot; az európai, magyar és keresztény életmódot fenyegető migránsok; az ellenzéki politikusok, akik Brüsszel szolgálatába álltak a bevándorlók betelepítése érdekében; a kormányt meggyengíteni igyekvő ellenséges média; valamint az ezek legtöbbje mögött álló Soros György.

Az egymást követő, különbözőképpen megnevezett ellenségek fontos közös jellemzője, hogy nem pusztán akadályoznak, nem is egyszerűen fenyegetőek, hanem tevékenységük potenciálisan végzetes Magyarországra és a magyar népre nézve. Ebben az értelemben a megosztó politika az Orbán-rezsimben eltér a Mouffe-féle agonizmustól, és inkább a schmitti antagonisztikus ellenségességhez közelít. Egy plebiszciter rezsimben maga a konfliktus állandó és felszámolhatatlan (hiszen enélkül nincsen igény a karizmatikus vezetőre), ugyanakkor a konfliktus intenzitásának szintje

35. Árnyalja mindezt az a tény, hogy a riválisok legitimitásának a megkérdőjelezése nem újdonság az 1989 utáni magyar politikában. Az 1989–1990-es demokratikus rendszerváltás idején kialakult pártpolitikai palettán a szocialisták és a liberálisok a kezdetektől megkérdőjelezték a jobboldal demokratikus elkötelezettségét, míg a jobboldal az előbbiek nemzeti elkötelezettségét vonta kétségbe. Ami viszont már a 2010 utáni orbáni politika innovációja, az az, hogy politikai diskurzusának *egészét* – gyakran még a közpolitikai intézkedéseinek igazolását is – a politikai ellenségkép köré szervezi, és ezzel a korábbiaknál is jobban ellehetetleníti a tárgyszerű politikai-közpolitikai vitát, kritikát és elszámoltatást.

változhat, a rezsim lehet mérsékelt vagy extrém ilyen téren. Miután a plebiszciter vezérdemokrácia (miként azt a második fejezetben kifejtettük) a racionális-legális és a karizmatikus uralom kombinációja, a két alkotóelem között fennmaradó feszültség eltolódhat egyik vagy másik irányba. Amennyiben a konfliktusok antagonisztikusak, amit legjobban a Schmitt által leírt „politikai" *(das Politische)* fogalmához kapcsolódó barát-ellenség megkülönböztetés képes megragadni, akkor a politika elsődlegessége különösen intenzív és erőteljes módon érvényesül. Amennyiben azonban az antagonizmus a Chantal Mouffe (2000, 2005) által leírt agonizmussá szelídül, akkor a politika elsődlegességét a szokások, az alkotmányos és egyéb intézményi korlátok tompíthatják. Ennek következtében a politika elsődlegessége nem érvényesül annyira elsöprő módon.[36] Míg tehát az utóbbi esetben az agonisztikus politikát intézményi és alkotmányos keretek korlátozzák, a plebiszciter rezsim pedig mérsékelt lesz, addig a korábban említett antagonisztikus változat esetében a politika elsődlegessége felülírhatja az intézményi és alkotmányos kereteket, a plebiszciter rezsim pedig radikálisabb, szélsőségesebb formát ölthet.

Az orbáni megközelítés és stratégia közelebb áll a konfliktus schmitti, antagonisztikus felfogásához. Ebből következően nem várható, hogy a konfliktusokat az adott intézményi keretek korlátozzák, illetve, hogy az azok által kijelölt határokat a politikai szereplők tiszteletben tartják. A politikai tér orbáni átformálása a puszta agonizmusnál radikálisabb formát öltött, mivel ezeknek az intézményi és jogi határoknak az átlépését célozta meg. Ebben az értelemben Mouffe agonizmusa sokkal inkább illeszkedik egy olyan politikai rezsimhez, amely, bár nem zárja ki a vitathatóságot és a konfliktust, ezt azonban nem terjeszti ki a berendezkedés határainak az átírhatóságáig: ilyen lehet egy mérsékelt plebiszciter vezérdemokrácia. Ezzel szemben a megosztó vagy konfliktusos politikának a plebiszciter rezsim egy extrém formájában nem lehet erős intézményi, informális vagy diszkurzív korlátja. Itt ugyanis a vezetésnek szüksége van egy olyan állandó és lehatárolhatatlan politizációra, valamint az ebből eredő konfliktusos környezetre, amelyben a karizmatikus vezetés felmutatható. Mindebből következik, hogy az ellenség megnevezése – melynek, mint láttuk, 2010 után számos formája volt – a megosztó, polarizáló politika lényegi eleme.

A vezetés azonban nemcsak választóvonalakat húz, hanem egyidejűleg szimbolikus egységet is teremt. Szemben az alulról felfelé kiépülő képvi-

36. Mouffe agonizmusa a politikai *(das Politische)* Carl Schmitt-féle fogalmának megszelídítésére tett kísérlet, amely ugyanakkor a konfliktus fontossága mellett érvel egy államon vagy politikai rendszeren belül is, szemben a rawlsi és habermasi politikaelmélet depolitizáló tendenciáival.

selettel, a vezérdemokráciában a vezető, így Orbán is, az egész politikai közösség és a közérdek képviselőjeként lép fel. Ebben az értelemben Orbán 2009-es kötcsei beszéde alapján – mely egyesítő nemzeti ügyek mentén történő kormányzást ígért és a szükségtelen belső viták felszámolását – a nemzetet és a szuverenitást középpontba állító identitáspolitikából, bár konfliktusos-polarizáló módon viszonyul az ellenfelekhez, még nem következik, hogy az a szavazókat is szükségképpen megosztja. Épp ellenkezőleg, a Fidesz diskurzusa azt állítja középpontba, hogy a magyar nép még sohasem volt annyira egységes, mint Orbán vezetése alatt: az új politikai konstelláció létrejöttével, a Fidesz kétharmados választási győzelmével egy, a „józan ész" alapjain álló, cselekvőképes erő jött létre, amely meghaladja a „szekértábor-fölfogást" és az „ideológiai indíttatású huzavonákat" (Orbán-beszéd, 2010.07.22.; Böcskei 2013). Ebben a diskurzusban az ellenzék képviselhet ugyan alternatívát, mégis irreleváns marad: az orbáni polarizáció ugyanis éppen az ellenzéki pártok választhatóságát ássa alá, mivel a polarizáció e pártokat magukkal a szavazókkal állítja szembe. A konfliktusos politikában persze nemcsak az ellenség alakja, hanem a megvédendő értékek és identitások, valamint az olyan ügyek is meghatározóak, amelyek a nemzeti érdekkel, a kulturális homogenitással és a társadalom keresztény értékeivel kapcsolatosak. Orbán Viktor a fenti elemekből összeálló átfogó narratívája, melyet e fejezetben később részletesebben is tárgyalunk, azt a célt szolgálta, hogy új, egységes, és a lehető legszélesebb választói támogatással rendelkező politikai entitást hozzon létre, miközben ugyanezek az identitáselemek egyúttal az ellenfelek marginalizálását és diszkurzív eszközökkel, továbbá különféle szofisztikált taktikákkal történő semlegesítését is célozták.[37]

37. Ezen a ponton megjegyzendő, hogy egységteremtésről praktikus értelemben is beszélhetünk: egymástól eltérő szociológiai-gazdasági hátterű állampolgárok egy párt támogatása érdekében történő összekapcsolásaként. Ebben az értelemben több empirikus kutatás is megerősíti, hogy a Fidesz heterogén bázisú, inkongruens rétegeket összekapcsoló gyűjtőpárt. Enyedi és Tardos kutatása szerint miközben a Fidesz szavazói „az anyagi pozíció szempontjából az átlag felett helyezkednek el", a párt egyúttal felülreprezentált a kisebb településeken élő, és az alacsonyabban iskolázott szavazók körében is (Enyedi–Tardos 2018, 53). Egy másik, Róna Dániel és társai (2020) által 2020-ban végzett kutatás szerint minél alacsonyabb az állampolgárok különböző erőforrásokhoz (iskolai végzettség, foglalkozás, jövedelem, internethez való hozzáférés stb.) való hozzáférés alapján megállapított osztályhelyzete, annál inkább kormánypártiak. Mivel az alsó osztály és a középosztály tagjai közül egyaránt többen kormánypártiak, mint ahányan ellenzékiek, ez a kutatás is megerősíti a Fidesz gyűjtőpárti jellegét, és igazolja Orbán politikai szlogenjét, amely szerint a Fidesz „az alsó- és a középosztály szövetsége". Mindezzel összhangban van, hogy az Orbán-kormány különböző közpolitikái jellemzően a szavazóbázis különböző részeihez szólnak, ami részleges magyarázatot adhat a közpolitikai ellentmondásokra is (vö. a hatodik fejezettel).

A populizmus mint politikai stílus

Az egységteremtés témája az identitáspolitika egy olyan eleme felé vezet, amely további fogalmi tisztázást igényel. A társadalmi identitások politikájának lényegéhez tartozik az antagonisztikus konfliktusok kialakítása, és ezáltal a polarizáció előmozdítása, azonban az ilyen „horizontális" (csoportközi) viszonyok mellett figyelembe kell venni a vezetővel való azonosulás „vertikális" viszonyait is.

Ahogyan könyvünk első fejezetében látható volt, Orbán Viktor és követőinek viszonyát gyakran mint a populizmus paradigmatikus esetét kezelik. Mi úgy látjuk, hogy az Orbán-rezsimet az ideológiaként értett populizmus fogalmával megragadni szándékozó kísérleteknek komoly korlátai vannak. Bár, miként az első fejezetben kifejtettük, a populizmust nem tartjuk az Orbán-rezsim megfelelő értelmezési keretének, a fogalom megfelelő felfogása segíthet megérteni a rezsim bizonyos konkrét vonásait és gyakorlatait. Az alábbiakban amellett érvelünk, hogy a populizmus performatív, kollektív identitásokat teremtő oldalára figyelve,[38] az Orbán-rezsim néhány meghatározó vonását ragadhatjuk meg, és egyúttal a plebiszciter vezérdemokrácia weberi fogalmát is kiegészíthetjük.

Benjamin Moffitt nyomán a populizmusra nem ideológiaként, hanem stílusként utalunk: a „közönségnek" előadott vezetői performanszok nem leképezik, hanem teremtik a politikai valóságot, ez pedig nélkülözhetetlen abban, hogy kialakulhassanak társadalmi identitások, és létrejöhessen a „nép" (vö. Moffitt 2016, 23–24). A populizmus ezáltal azt is segít feltárni, hogy a politizációra miként kerül sor. Amikor Moffitt a populizmust politikai stílusként írja le, azon „szimbolikusan közvetített performanszok készleteit" érti (Moffitt 2016, 38).[39] A performansz fogalom alkalmazása Moffittnál egy metaforán alapul: a színház és a mediatizált politika viszonyai közötti strukturális egyezések alkotják megközelítése kiindulópontját. A politikai vezető az előadó, a „nép" a hallgatóság, a válság és a média pedig a színpadot alkotják, amelyen az előadások, a performanszok zajlanak (Moffitt 2016, 4–5). A kulcskérdés, hogy miként jeleníti meg, prezentálja magát a politikai vezető retorikailag (például érvelés, beszédmód, testbe-

38. Ez a megközelítés olyan szerzőkhöz köthető, akik a populizmust mint politikai stílust (Moffitt 2016), politikai logikát (Laclau 2011) vagy mint a politikai valóság értelmezésében segítő és a cselekvést ösztönző történeteket (Canovan 2005; Casullo 2020) írják le.

39. Moffitt elismeri, hogy saját és Laclau (2011) megközelítése között lényeges hasonlóságok vannak, amelyek kiemelik a politikai cselekvés konstitutív szerepét a politikai identitásokkal kapcsolatban, és amelyek középpontba állítják a performansz fogalmát (Moffitt 2016, 48). A politikai stílusként felfogott populizmus ugyanakkor, szemben Laclau megközelítésével, elkerüli, hogy a populizmus fogalma túl általánossá váljon.

széd által) és esztétikailag (például képek és öltözködés révén) a színpadon. Ennek az önmegjelenítésnek egy lehetséges formája a populizmus. Ez a felfogás elválasztja a populizmus fogalmát az ideológiai megközelítéstől, hiszen egy ideológiát számtalan stílusban lehet képviselni. Moffitt szerint a populizmusnak mint politikai stílusnak, három megkülönböztető vonása van: az „elit" helyett a „néphez" folyamodás, a „rossz modor" (a fennálló konvenciók és szabályok megkérdőjelezése), valamint a krízis, összeomlás vagy fenyegetés felmutatása, „eljátszása". A populistának szöges ellentéte a technokrata stílus: az utóbbi a szakértelemre hivatkozik, a „jó modort" követi, performansza pedig a válsághelyzetek helyett a stabilitásról és a fejlődésről szól (vö. Caramani 2017).

Amint Moffitt is megerősíti, a populizmusnak ez a felfogása bizonyos vonásaiban hasonlít a weberi karizmatikus vezetéshez, bár a kettő természetesen nem azonos (lehetnek olyan populisták, akik nem karizmatikusak, és ugyanígy fordítva). Úgy látjuk, hogy a kettő közös pontja egyfelől a mindkét felfogást jellemző szabályszegés, határátlépés, a stabilitás felforgatása, valamint a személyes előnyben részesítése a személytelennel szemben. Másfelől, mind a karizmatikus vezetés elmélete, mind pedig a stílusként értett populizmus nagy hangsúlyt helyez a válságok szerepére, amennyiben ezek lényegesek a vezetés ilyen formáinak előhívásához, de ahhoz is, hogy fenntartsák saját szükségességük percepcióját. Azaz, a válságkommunikáció performansz is egyben: gyakran nem pusztán a válsághelyzet értelmezését jelenti, hanem előállítását, konstruálását is (vö. Körösényi–Illés–Metz 2016). Vagy másképpen, visszatérve a schmitti keretekhez, a szuverénnek a kivételes állapotról, az ellenség meghatározásáról, a politikai tér formálásáról szóló döntései a vezetés cselekvőképességének felmutatásáról szólnak. Azzal, hogy Moffitt populizmusfogalma a válságperformanszok fontosságát hangsúlyozza, lehetővé teszi, hogy pontosabb képet kapjunk a vezetés és a válságok kapcsolatáról, valamint ennek a kapcsolatnak a követőkre gyakorolt hatásáról, kiegészítve ezzel a plebiszciter rezsim leírását.

Bár Moffitt a populizmus határeseteként kezeli, és figyelmen kívül hagyja Orbánt, mi úgy véljük, megközelítése kiválóan alkalmas arra, hogy Orbán stílusát és a válsághelyzetekre történő folyamatos hivatkozások szerepét megragadja. Mindezt Orbán és közvetlen elődje, a technokrata Bajnai Gordon stílusának összehasonlításával mutatjuk be alább. Az összehasonlítás előnye részben az, hogy kiemeli az orbáni stílus sajátos vonásait, ugyanakkor a magyar politikában 2010-ben bekövetkezett éles váltáson túl azt is láthatóvá teszi, hogy miként politizálódott át a korábbi depolitizált kontextus. A magyar politikának ez az időszaka, Bajnai (2009–2010) és Orbán (2010-től) egymást követő miniszterelnöksége a globális pénzügyi válság és utóhatásai idején plasztikus példáját kínálja az egymással szemben álló technokrata és a populista stílusnak.

Először is, éles a kontraszt a két vezető önmegjelenítése és szerepfelfogása között. Bajnai azt hangsúlyozza, hogy kormányának egyetlen célja van (a válságkezelés), és csak korlátozott időre (egy évre) vállalja a miniszterelnökséget. A válságkezelés levezénylésére önképe szerint az üzleti szférában megszerzett menedzseri képességei teszik alkalmassá (vö. Illés 2016). Miközben az őt támogató párt népszerűtlen volt, az akkor ellenzékben lévő Fidesz pedig új választás kiírását követelte, úgy érvelt, hogy a válság sürgős intézkedéseket követel, ezért nincs elég idő új, a választók akaratának megfelelő kormány felállítására. Kormányát ehelyett a szakértelemre hivatkozva igyekezett legitimálni, és a nemzetközi pénzügyi szervezetek tekintélyére, a beléjük vetett bizalomra hivatkozott. Még a politikai retorika használatát is visszautasította, arra hivatkozva, hogy „nem szónoknak készülök, hanem válságkezelőnek" (Bajnai-beszéd, 2009.04.14.). Orbán önmegjelenítése 2010-től kezdve feltűnően különbözik ettől. Pártja kétharmados győzelmét egy, a néppel történt „új társadalmi szerződés" megkötéseként értelmezi, és arról beszél, hogy kormányát az emberek az állam gyökeres átszervezésével bízták meg. A bevezetett radikális kormányzati intézkedések alapja így nem a szakértelem, hanem az új társadalmi szerződésben egyesült nép akarata (Orbán-beszéd, 2010.05.25.). Orbán gyakran beszélt szkeptikusan a szakértők tudásáról a válság utóhatásaival kapcsolatban, arra hivatkozva, hogy már maga a válság is annak a jele, hogy az ilyen tudásra való hivatkozás megalapozatlan (Orbán 2009.09.05.). Újra és újra megkérdőjelezte továbbá a nemzetközi pénzügyi intézmények tekintélyét, saját pártjáról és kormányáról beszélve pedig visszatérően a „plebejus" kifejezést használta.

Másodszor, éles különbség van kettejük nyelvhasználata és kommunikációs stílusa között. Bajnai a magyar baloldalra a rendszerváltozás után általában jellemző, némiképp száraz, „szociologizáló" nyelvhasználatot követte (Szűcs 2012; vö. Szűcs 2006), elsősorban a gazdasági szükségszerűséggel kapcsolatos „kognitív érvekre" (Schmidt 2014) támaszkodva. 2010 előtti „bürokratikus stílusa" (Bene 2019) higgadt, visszafogottan érvelő volt. A bürokratikus stílus arra utal, hogy politikai kommunikációjának elsődleges eleme a beszéd és a szöveg, ezeken belül is a kognitív tartalom; a gesztusok, a testbeszéd, a mimika és a hangsúlyok szerepe elhanyagolható volt. Bajnaival ellentétben Orbán nyelvhasználata inkább hétköznapi, gyakran hivatkozik a józan észre és az emberek igazságérzetére, ezáltal inkább „normatív érvelést" (vö. Schmidt 2014) alkalmaz, illetve rendelkezik egyfajta „narrativizálási hajlammal" (Kiss 2019, 64–65). Bár a szakirodalom hangsúlyozza, hogy széles stíluskészletből merített (az önirónától az emelkedettségig – Kiss 2019), valamint, hogy alkalmazkodott a különböző

helyzetekhez (Kiss–Szabó 2018), e stíluskészlet néhány eleme a populista stílus lényegéhez tartozik, mint például a józan észre való hivatkozás, beszédeinek személyes hangvétele, valamint nonkonformizmusa. Talán ez utóbbi a legfontosabb, és összekapcsolható a Moffitt-féle, szélesebb értelemben vett „rossz modorral": visszautasítani a szabályok szerinti játékot, másképp beszélni, felrázni a csendes vitákat és ezáltal új mércéket és szabályokat alkotni. Ezek a jellemzők megfigyelhetők voltak például Orbán európai parlamenti felszólalásaiban is, és ezek vezettek az Európai Néppárton belül kialakult *enfant terrible* hírnevéhez. Szemben Bajnaival, a visszafogottság helyett Orbán gyakran fejezte ki felháborodását, különösen az Európai Parlamentben és európai politikusok ellen (például, amikor azok „megsértik a magyar népet" – Orbán-beszéd, 2011.01.19., Orbán-interjú, 2019.05.23.). Visszatérően használ hétköznapi nyelvet, olykor szlenget is (például: az uniós bürokrácia gondolkodásmódjával „nemhogy egy európai gazdaságot, de egy vidéki kócerájt sem lehetne eligazgatni" – Orbán-beszéd, 2012.03.08.), népies szólásokat, anekdotákat idéz, és elutasítja a politikai korrektségnek való megfelelést. Politikai imázsának fontos része volt továbbá a „hétköznapiság demonstrálása" (Moffitt): például a labdarúgáshoz való viszonyán keresztül; híressé vált, labdarúgó világbajnokságos logójú hátizsákjával; vagy éppen azzal, hogy, fapados repülővel utazik, vonattal megy Bécsbe; illetve, hogy diplomáciai tárgyalás után gyorsétteremben eszik. Az ilyen nonkonformista lépések – a Moffitt-féle „rossz modor", az „elit" szabályainak és konvencióinak felrúgása, esetenként kigúnyolása – hitelességet kölcsönöztek számára, és a követők számára megteremtették a vezetővel való azonosulás lehetőségét. Ezt az azonosulást tovább erősítették a válsághelyzetek, amelyekben a vezető kivételes tulajdonságai megmutatkozhattak.

Ez átvezet az összehasonlítás harmadik szempontjához, mégpedig ahhoz, hogy milyen feltűnő különbségek mutatkoztak Bajnai és Orbán hozzáállásában a 2008-as pénzügyi válsággal kapcsolatban.[40] Bajnai 2010-ben azt hangsúlyozta, hogy a gazdaság korábbi értelmezési keretei továbbra is érvényben vannak, és „[m]a nem a kapitalizmus általános válságát, hanem egy, a kapitalizmusra jellemző válságot élünk át" (Bajnai 2010). Az elvégzendő feladat illeszkedett a diagnózishoz: a válságkezelés egy éve és a szerkezeti reformok után, amint lehetséges, vissza kell térni a gazdaság normál állapotához, a válságkezelésben pedig a szakértők és az ő tudásuk kell hogy meghatározó szerepet kapjanak. Ettől élesen különbözött Orbán helyzetértékelése, aki szerint a pénzügyi válság „a tudományos kapitalizmus" végét jelzi (Orbán-beszéd, 2009.09.05.), és új történelmi lehetőségek megnyílását jelenti. A korábban uralkodó tudományos elméletek bukása miatt az új megoldásokat próba-hiba módszerrel kell megtalálni. A Bajnai-kormány stabilitást és a válságkezelés sikereit hangsúlyozó kommunikációja után hivatalba lépő Orbán-kormány (2010–2014) narratívájában a „görög út" (azaz az államcsőd) még fennálló veszélyként jelent meg, amelynek az elkerüléséhez rendkívüli lépésekre volt szükség: a válságadók, de még az új alkotmány is ebben az összefüggésben jelent meg (Orbán-beszéd 2011.02.14.). Moffitt megközelítését felidézve, az Orbán-kormány lépései a válsághelyzet megidézésével, válságperformansszal teremtették meg a rendkívüli intézkedések és intézményi átalakítások legitimációját.

40. Bajnai szerepéhez a válságkezelésben – miniszterelnöki kinevezése előtt és után – bővebben lásd Lakner és szerzőtársai (2019, 41–88) munkáját, Bajnai és Orbán válságkezelésének bővebb összehasonlításához pedig Illés és Körösényi (2017) tanulmányát.

3. AZ ÁTFOGÓ NARRATÍVA

Sarkalatos ügyek és a narratív kontextus

A populista válságperformansz Orbán politikájának egy olyan kulcselemához vezet, amely további kifejtést igényel. Kérdésünk az, hogy a válságperformansz miként járul hozzá a cselekvőképesség fenntartásához? Illetve: milyen szerepet játszik a narratív formában történő kommunikáció ezen performanszokban? Az eddigiekben elemzett tényezők – például a politikai tér formálása, a megítélés dimenziójának megváltoztatása, az antagonisztikus társadalmi identitások megteremtése, a „rossz modor" – mind szerepet játszanak a cselekvőképesség fenntartásában. Bár ezek mindegyike a saját jogán is fontos tényező, egy átfogó narratívában vagy populista mítoszban össze is kapcsolódnak. A populista mítosz olyan, azonosulást kiváltó történet, amelyben a politikai cselekvőkre meghatározott szerepeket osztanak, és amelyben a mesélő egybefogja, és ezzel új perspektívába helyezi az egyes ügyeket. Ha konstruktivista nézőpontból akarjuk megérteni, hogy a karizmatikus vezetők miként tartják fenn cselekvőképességüket, e narratív formák szerepének és működésének megértése kiemelkedő fontosságú.

A 2000-es évek második felére Orbán válságértelmezése átfogó narratívába szerveződött. Ez az átfogó narratíva a politikai napirend felett ernyőkoncepcióként lebegve magába olvasztotta és semlegesítette az önálló ügyek többségét, kiemelve őket a konkrét közpolitikai vitákból. Miközben minden politikai szereplő saját érdekei szerint törekedett a napirend uralására és a politikai tér átformálására, Orbán jóval sikeresebbnek bizonyult riválisainál. A rikeri heresztetika eszközeit alkalmazva és robusztus politikai diskurzusa által Orbán és pártja 2006 ősze és 2020 nyara között többé-ke-

vésbé megszakítás nélkül uralta a politikai helyzet meghatározása körüli versenyt.[41] A politikai tér formálása tehát nem pusztán azt jelentette, hogy Orbán képes volt új politikai ügyeket bevezetni és a stabilizálni azok helyét a politikai napirenden. Ennél fontosabb, hogy a sarkalatos ügyek – mint a 2010-es évek első felében az alkotmányozás és a rezsicsökkentés, majd 2015-től kezdve a migrációs válság, 2018-tól kezdve pedig a családpolitika –, nem egyszerűen „egyedileg hangsúlyozott" ügyeket jelentenek pártja számára (Budge 2015, 770), hanem azok egy, az egész politikai valóság értelmezését magában foglaló átfogó narratíva részévé váltak.

Itt célszerű egy rövid kitérőt tenni a sarkalatos ügy fogalmának megvilágítása érdekében. A politikai napirenden általában számos ügy szerepel, de a politikai diskurzusban betöltött szerepük alapján közülük csak néhány kap nagyobb jelentőséget: ezeket nevezzük sarkalatos ügyeknek. A sarkalatos ügyek mintegy összekötő kapcsot alkotnak a napirenden szereplő számos napi, aktuális ügy és a politikai valóság egészét értelmező átfogó narratíva között. Azáltal válnak sarkalatossá, hogy túlmutatnak saját magukon: a politikai diskurzus témáinak tágabb körével kapcsolódnak össze. Képiesen szólva: gyűjtőlencseként fognak össze különböző ügyeket, és meghatározzák a politikai valóság állampolgári percepcióját. Egy sarkalatos ügyben, így például a migrációval kapcsolatban elfoglalt álláspont megalapoz egyfajta „világnézetet", a „jó vagy a rossz oldalon állás" indikátorává válik. Aki a migráció kérdésében a „rossz oldalon áll", az már önmagában is azt jelenti, hogy a többi kérdésben is a rossz oldalra kerül. A sarkalatos ügyek szerepét a 2010 utáni magyar politikában a rezsicsökkentés és a migráció ügyein keresztül mutatjuk be részletesebben (lásd még a 3.1 táblázatot).

A rezsicsökkentés Orbán narratívájában harcot jelentett a közműszolgáltató cégek magántulajdonosai és a brüsszeli bürokrácia között létrejött feltételezett koalíció ellen:[42] az intézkedések által érintett nemzetközi vállalatok „minden követ megmozgatnak mindenhol", fogalmazott a miniszterelnök, ezért „[n]em javaslom a magyaroknak, különösen nem a kormánynak, hogy meglepődjünk azon, hogy most Brüsszelből támadás éri a rezsicsökkentést" (Orbán-sajtótájékoztató, 2013.10.09.). A Fidesz meggyőzőnek bizonyuló kampányának ugyanakkor nemcsak a közműszolgáltatók külföldi tulajdonosai voltak célpontjai, hanem a szocialista és liberális pártok is, amelyek kormányzati pozícióban külföldi befektetőknek adták el a közműcégeket, és engedték, hogy utóbbiak megemeljék a szolgáltatások árát. Mindezzel megsértették a magyar emberek érdekeit. A rezsicsökkentést a fideszes narratíva a nemzetközi neoliberális gazdasági elit, illetve a gyenge és inkompetens hazai „posztkommunista" elit ellen sikeresen bevitt ütésként prezentálta a nyilvánosságban. Ahogy 2013 elején Orbán egy rádióinterjúban fogalmazott: „Nézze, miért nem csökkentették korábban a magyar kormányok a rezsi árát? Miért emelték kétszeresére meg háromszorosára? [...] Nekem nincs kiemelkedően nagy véleményem a szocialistákról, [...] de azt azért nem feltételezem róluk, hogy ők szándékosan ártani akartak az embereknek. Egész egyszerűen nem tudtak olyan erős Magyarországot létrehozni, amely képes lett volna megvédeni az embereket, ugyanis az árkérdés erő kérdése, nem szándéké." (Orbán-interjú, 2013.02.01.).

Másik példánk a migrációé, melyet hosszú évekre sikerült sarkalatos üggyé emelni, olyan témává tehát, amelyen keresztül minden más ügy is megítélhetővé vált, és amelyen keresztül – az ügyben betöltött szerepére vagy álláspontjára hivatkozva – bármely politikai riválist hibáztathatóvá vált. A migrációs válság jól láthatóvá tette Orbán képességét mind a napirend, mind pedig a választói preferenciák formálására, amelyek segítségével növelte politikai mozgásterét. A migrációs válság külső sokként, exogén módon jelent meg 2015-ben, de endogén módon, egy, a rendszerváltozás óta nagyságában és intenzitásában is példátlanul erőteljes kampánynak köszönhetően maradt a politikai napirend csúcsán évekig. A kampányban szerepet kaptak törvényhozási eszközök, népszavazás, nemzeti konzultáció, EU-s intézményekkel folytatott jogi csaták, több milliárd forintnyi hirdetés, az ellenzék migránspártinak bélyegzése, valamint a kerítés felállítása Magyarország déli határain. Az erőteljes kampány segítségével a kormány a migráció megítélésének szempontjait is sikeresen átírta ahhoz képest, ahogyan azok az európai liberális főáram narratívájában megjelentek. Azaz, a migráció már nem humanitárius vagy emberi jogi kérdésként jelent meg – sőt, azt a gazdasági keretezést is elvesztette, mely a válság korai szakaszában jellemezte az ügyet –, hanem mindenekelőtt biztonsági kérdéssé vált (beleértve a nemzetbiztonság és az állampolgárok személyes biztonságának szempontjait). Emellett szuverenitási kérdésként is megjelent, illetve úgy, mint amely a magyar nép nemzeti és kulturális identitását fenyegeti. Ahhoz, ahogy a migráció megjelenjen a 2018-as választási kampányban, Orbán már 2016-ban megadta az alaphangot: „meggyőződésem, hogy ahhoz, hogy az európai kontinens visszanyerje a biztonságát, néhány alaptételt a mostani európai elitnek akkor is el kell fogadnia, ha az nem esik

41. Igaz, ezt megtörte a 2020 tavaszán külső sokként, mintegy természeti csapásként – azaz elháríthatatlanul – megjelenő koronavírus-járvány, amely minden korábbi ügyet „felülírt" és meghatározta a magyar (és a nemzetközi) politika napirendjét. Ha az ügyet magát nem is tudta elhárítani, a járvány értelmezésében azonban Orbán már érvényesíteni tudta prioritásait. A politikai helyzetet háborús szükséghelyzetként határozta meg, rendkívüli jogrendet vezetett be, és a kormány és az ország legfőbb feladataként a vírus ellen folytatott harcot határozta meg.

42. Egyes esetekben ezt a narratívát az is erősítette, hogy a magyarországi tulajdonnal rendelkező közműszolgáltatók tulajdonosi körét egyes EU-tagállamok állami kézben lévő vállalatai alkották.

egybe az ideológiai világmagyarázataival. A migráció veszélyt jelent, növeli a terrorizmust, növeli a bűnözést, a migráció tömeges méretekben megváltoztatja az Európa kulturális arculatát, a migráció tömeges méretekben lerombolja a nemzeti kultúrát" (Orbán-beszéd, 2016.07.23.).

A fenti idézet jól mutatja, hogyan válik egy ügy sarkalatossá, hogyan határozza meg az ahhoz való viszony más ügyek keretezését, valamint a politikai ellenfelekkel szembeni viszonyt is. Így a migráció ügye a baloldali-liberális ellenzék semlegesítésének eszköze: azok migrációpártiként vagy egyenesen bűnbakként beállítva kaptak szerepet a Fidesz narratívájában. Az ellenzéki pártok kényelmetlen helyzetbe kerültek, hiszen az orbáni nacionalista álláspontal és a kormány bevándorlásellenes politikájával szemben, az európai migrációpárti baloldali-liberális főáram mellett kellett volna meghatározniuk magukat, ám ezzel csak még több szavazót idegenítettek volna el maguktól. A bevándorlás kérdése ugyanis megosztotta az ellenzéki pártok szavazótáborát, de bizonyos mértékig még a párteliteket is.[43] Ráadásul, ahogy a rezsicsökkentés esetében is, az Orbán-kormány az illegális bevándorlás, valamint a migránsok EU által tervezett kötelező kvótaalapú elosztása ellen folytatott masszív kampánya nemcsak a migráció kiváltotta lehetséges fenyegetésekről és negatív hatásokról szólt, de azzal is vádolta az ellenzéki politikusokat, hogy Soros Györgytől és az EU-tól érkező jelentős támogatásért cserébe pártolják a migrációt. Ennek emlékezetes példája a 2018-as választási kampányban alkalmazott óriásplakát, amelyen az „Együtt bontanák le a határzárat" felirat mellett ellenzéki vezetők szerepelnek, kezükben drótvágót tartva, közöttük pedig a főellenség, Soros György látható.

A migrációs nyomás, a politikai kampány, valamint a hozzá kapcsolódó összes politikai „spin" következtében gyökeresen megváltozott az országos politikai napirend. Jelentős változás következett be a szavazók percepciójában is: azok aránya, akik szerint a migráció egyike a két legfontosabb ügynek, egyetlen év alatt 3-ról 34 %-ra emelkedett, és a narratíva elég erős volt ahhoz, hogy még a következő, 2018-as választáskor, azaz megjelenése után három évvel a szavazói napirend élén tartsa a témát. A migráció tényleges szintjének csökkenése ellenére a magyarok körében volt a legmagasabb azok aránya, akik szerint az EU előtt álló legjelentősebb probléma a migráció (Bíró-Nagy 2018, 288). Másképp fogalmazva, a migrációs válság nem csupán a napirend élére került, de a kormány törekvéseinek köszön-

43. 2015 októberében az MSZP táborában 30, a Jobbikéban 50% volt az idegenellenesek aránya a Tárki adatai alapján (Juhász–Molnár–Zgut 2017, 18). Az ellenzéki szavazók körében a legtöbbet vitatott intézkedéssel, az EU kvótarendszerével kapcsolatban pedig még 2019-ben is magas, a többséget meghaladó volt az elutasítók aránya (Századvég 2019).

hetően 2015-től kezdve ez vált az elsődleges témává, a tényleges hazai és külföldi eseményektől függetlenül.[44] Megosztó témává vált, és az is maradt: a migrációt a 2018-as választási kampány középpontjába állítva Orbán és pártja képes volt megismételni korábbi választási győzelmét, és 2010 után harmadszor is kétharmados többséget szerzett a parlamentben.

A harmadik példánk a családpolitika. A családpolitikát Orbán és a fideszes politikai diskurzus már a 2018-as választás előtt megkísérelte sarkalatos üggyé szélesíteni, majd ezt 2018-as harmadik kétharmados győzelmét követően, illetve 2019-ben is folytatta. S bár a családpolitika mindig is kiemelt helyet foglalt el a napirenden, a migrációs válság kontextusában szélesebb jelentést kapott. A magyar családok támogatása Orbán politikájában ugyanis magában foglalta az adózás kérdését, a hagyományos értékek megerősítését, a demográfiai csökkenés megfordítását, és – legfontosabbként – az egyedüli lehetséges alternatívát nyújtja a bevándorlással szemben. Így a családpolitika nem redukálható materiális kérdésekre, de hagyományos jobboldali-konzervatív értékekre sem, hanem stratégiai szerepet tölt be. Nem a közpolitikák egyike, hanem olyan sarkalatos ügy, amelyből egy sor másik ügy levezethető.

Amint a fenti példák is jelzik, a sarkalatos ügyek központi szerepet játszottak a politikai tér formálásában, továbbá az erőteljesen konfliktusos és polarizáló politika kialakításában, ami az ellenzék számára is lehetetlenné tette, hogy figyelmen kívül hagyja vagy elkerülje azokat. A megfelelően kiválasztott és keretezett ügyeknek köszönhetően, mint amilyen a rezsicsökkentés és a bevándorlásellenes politika, Orbán nem csak arra volt képes, hogy uralja a napirendet, de a sarkalatos ügyeket rá is kényszerítette ellenfeleire. A 2010-es évek első felében az alkotmányozás és a rezsicsökkentés, a második felében pedig a migrációellenes kampány vált olyan sarkalatos üggyé, amely nem csak felülírta az ellenzéki pártok ügyeit, de amellyel kapcsolatban nem tudták elkerülni a konfrontációt akkor sem, ha erre törekedtek, hiszen a sarkalatos ügyek fideszes keretezése rájuk osztotta az ellenség szerepét. Ez pedig még hátrányosabb helyzetbe hozta őket.

44. Az ügy érzékelt fontosságán túl a magyarok attitűdjei is változtak. Európai összehasonlításban azok aránya, akik elutasítják a bevándorlást, a legmagasabbra nőtt (62%), és az abszolút értéken túl a vélemények negatív irányba változása, tehát a bevándorlásellenes attitűdök emelkedése is példátlan Európában (Bíró-Nagy 2018, 281). A kifejezetten idegenbarát attitűdök, amelyek 2008 és 2014 között 10-12 százalékot értek el a magyar lakosság körében, 2014 közepe és 2016 eleje között lényegében eltűntek (Barna–Koltai 2018, 10). Egy 2020-as felmérés szerint a kormány bevándorlásellenes lépései a 2010 utáni időszak második legnépszerűbb intézkedései voltak a családtámogatási rendszer után, de megelőzve a rezsicsökkentést (Bíró-Nagy–Laki 2020, 81).

Mindezzel együtt fontos hangsúlyozni, hogy a sarkalatos ügyek nemcsak a politikai diskurzusban betöltött meghatározó pozíciójuk miatt váltak jelentőssé, hanem amiatt is, mert döntő szerep jutott nekik Orbán és a Fidesz átfogó narratívájában. Egy átfogó narratíva nem pusztán sarkalatos és mellékes, absztrakt és konkrét ügyeket kapcsol össze egymással, hanem az idővel változó sarkalatos ügyeknek is lényegében változatlan narratív keretet kínál. Emellett egyszerre kínálja fel az oksági magyarázat és a normatív értékelés szempontjait, valamint ad a politikai cselekvésre vonatkozó iránymutatást. Orbán esetében az átfogó narratíva legjobban a „szabadságharc" fogalmával jellemezhető. Az orbáni szabadságharc különféle konfliktusokban változatosan megnevezett, de egyaránt befolyásos külső ellenfelekkel, illetve azok hazai szövetségeseivel és kiszolgálóival szemben zajlik, az új alkotmány, a rezsicsökkentés, a nemzeti kultúra és identitás védelmében. A szabadságharc csatái minden esetben válsághelyzetet is jelentenek egyben, a *casus belli* pedig általában az, hogy az ellenfelek a magyarok érdekeivel ellentétes választ adnak egy válságra (például neoliberális közpolitikákkal, vagy épp a migráció támogatásával), ezt a választ pedig hazai kiszolgálóikra támaszkodva akarják Magyarországra kényszeríteni. A szabadságharc-narratívában Orbán és a Fidesz szövetségeseikkel együtt Közép-Európából hősies küzdelmet folytatnak az ellenséggel szemben, hogy az adott válságra adható helyes – a magyarok érdekeit szem előtt tartó – választ megvédhessék és alkalmazhassák. A szabadságharc narratívája a 2006 és 2020 közötti másfél évtized sarkalatos ügyeit kapcsolja össze, legyenek azok bármennyire is eltérő tartalmúak, kapcsolódjanak a legkülönbözőbb válsághelyzetekhez és ellenségekhez. A narratíva főbb vonalait mindig Orbán adja meg programbeszédeiben, a történet további részleteit – például a kisebb jelentőségű ellenfeleket – pedig már a párttagok, kampányszervezők, a szövetséges értelmiségiek és újságírók dolgozzák ki.

A populizmus mint politikai mítosz

A szabadságharc narratívája első látásra a nacionalista ideológia kifejeződésének tűnhet, mi azonban (miként az első fejezetben kifejtettük), a plebiszciter rezsimek működésének elemzésében az ideológiai elemzés helyett a cselekvésre, a performativitásra fókuszáló megközelítéseknek adunk prioritást. Ez vezet minket a populizmus egy másfajta megközelítéséhez, a populista mítosz korábban már használt, de eddig részletesen még ki nem fejtett fogalmához. Úgy véljük, hogy a Maria Casullo (2020) által – Margaret Canovan (2005) nyomán – kialakított fogalom megfelelő elméleti-fogalmi keretet kínál az orbáni átfogó narratíva lényegének megragadására. Casullo

szerint a populista mítosz a történetmesélés *(storytelling)* egy formája, azaz értelemszerűen nem referáló, hanem teremtő módja a kommunikációnak, amely társadalmi identitások megkonstruálására, illetve a cselekedeteknek helyt adó politikai tér formálására vonatkozik. A populista mítoszok, ahogyan a népmesék is gyakran, a hős és a gonosztevő alakjai, valamint egy árulás köré szerveződnek – a szereplők pedig a veszteségtől a megváltás kapujáig küzdik keresztül magukat. Azonban, szemben a népmesékkel, a (populista) mítoszokat igazként prezentálják, és azok így útmutatóként is szolgálnak a követők politikai cselekvése számára. Továbbá a populista mítosz sajátossága, hogy mind a hős, mind a gonosztevő alakja kettős entitás: az egyéni hős a politikai vezető, a kollektív pedig a nép, ők együtt küzdenek meg a nép egységét és identitását fenyegető, nagy hatalmú külső ellenséggel (általában valamilyen nemzetközi elittel), illetve annak belső kiszolgálóival (az „árulókkal"). Számunkra ezen a ponton különösen fontos, amit Casullo a populista mítoszok rugalmasságáról ír: azok számos alkalommal „újrahasznosíthatóak", akár különböző tartalommal feltöltve, hiszen elsődleges fontossága a történetmesélés formájának és stílusának van – ez teszi lehetővé a vezetők számára, hogy ugyanazt a sémát eltérő szereposztással újra és újra felhasználják.[45] A populizmus, így felfogva, nem a cselekvőt korlátozó eszmei struktúra (mint az ideológiai megközelítésben), sokkal inkább multifunkcionális eszköz, amely változó körülmények között segítheti a vezetőt céljai elérésében.

A populista mítosz Casullo által kidolgozott fogalmával Orbán mint történetmesélő politikai vezető ragadható meg. Az általa elmondott történetek saját alakja köré szerveződnek, azaz középpontjukban az a magyar nép szabadságáért és függetlenségéért harcoló hős áll, aki először a kommunizmussal, majd a posztkommunizmussal, később pedig a nemzetközi liberális elitekkel és a migránsokkal került szembe. Saját hősies küzdelmei mellett a kollektív hős, a magyar nép által megvívott harcok is kulcsszerepet játszanak: „a magyar egy szabadságszerető nép, egy szabadságharcos nép" (Orbán-interjú, 2014.08.22.) – szól a narratíva. Orbán ünnepi beszédeiben visszatérően párhuzamba állította egymással a Habsburgok elleni 1848-1849-es, a szovjetek elleni 1956-os, illetve az Európai Unió elleni, általa folytatott szabadságharcot (Orbán-beszédek, 2011.03.15.; 2012.03.15.): „A kommunizmus európai betörése óta mi, magyarok minden európai nemzetnél többet harcoltunk és több áldozatot hoztunk a szabadságért és a függetlenségért. Eskünkhöz híven nem tűrtük el 48-ban, hogy Bécsből dik-

45. Ahogy Casullo fogalmaz: „A populista mítosz üres sablont biztosít, amely végtelenül sokféle úton aktualizálható, azáltal, hogy különböző tartalmakkal és adatokkal töltik fel, a kontextusnak és a beszélő szükségleteinek megfelelően" (Casullo 2020, 28).

táljanak nekünk, nem tűrtük el 56-ban és 1990-ben sem, hogy Moszkvából diktáljanak. Most sem hagyjuk, hogy Brüsszelből vagy bárhonnan bárki is diktáljon nekünk." (Orbán-beszéd 2011.03.15.)

Az ellenség, a gonosz oldalán is kettősség rajzolódik ki. Vannak visszatérő, nagy hatalmú ellenségek, mint a nemzetközi neoliberális elitek, az Európai Bizottság, illetve szélesebb értelemben az egész Európai Unió („Brüsszel"), a multinacionális vállalatok, és Soros György, aki ezek legtöbbjének arcot ad. A „Soros-terv" az orbáni narratíva szerint az Európai Unió migránsokkal való elárasztásáról szól, annak érdekében, hogy „Európát átalakítsák, és Európát átléptessék a kereszténység utáni korba, és Európát átléptessék a nemzetek utáni korszakba" (Orbán-beszéd, 2018.07.28.). Időnként az ellenséget, a nagy hatalmú nemzetközi eliteket mások személyesítik meg, mint az Európai Parlamentben a liberálisok frakcióvezetője, Guy Verhofstadt, vagy – a 2019-es európai parlamenti választási kampány közepén – Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke, a Fidesz európai pártcsaládjának egyik vezető politikusa. Az említett kettősség pedig abban áll, hogy a külső ellenségekhez belső árulók csatlakoznak, akiknek szerepét a narratívában általában szocialista és liberális politikusok, civilszervezetek és újságírók töltik be. Az Orbán Viktor, a pártja és a magyar nép által az elsöprő túlerejű ellenségekkel szemben vívott harcok véget nem érőek, de folyamatosan a megváltás ígéretét hordozzák.

Azt, hogy mekkora is lesz a 2020-as koronavírus-járvány jelentősége középtávon az orbáni narratívában, jelen könyv írásakor még nehéz megítélni (ezért sem foglaltuk bele a 3.1-es áttekintő táblázatba). Azonban annyi már most megállapítható, hogy a járvány jól rámutat populista mítosz rugalmasságára és a korábban bevezetett elemek adaptálhatóságára. Annak ellenére, hogy a járvány a hazai politika szempontjából exogén sokként jelentkezett, ami első látásra cáfolni látszik a vezető által fenntartott és konstruált válságok szerepét, valójában éppen az derült ki, hogy nagymértékben endogenizálható volt: a járvány elleni védekezés szorosan összekapcsolódik a védekezés érdekében folytatott politikai harccal, a politikai vezető így két fronton demonstrálhatja hősiességét, és tovább szőheti a populista mítoszt. A kormányoldal narratívája szerint a járvány és a migráció között szoros, egymást erősítő kapcsolat van, a korábban kijelölt sarkalatos ügyet tehát nem egy másik váltotta fel, sokkal inkább egymásba olvadásról lehet beszélni, illetve arról, hogy mindkettő hozzájárul a szabadságharc átfogó narratívájához. Brüsszel és az uniós bürokrácia megmaradt olyan külső ellenségnek, amely Magyarország biztonságát veszélyezteti. Ahogy Orbán fogalmazott, „ha már segíteni nem tudnak – mert azt nem tudnak –, akkor legalább ne akadályozzák a magyarokat a védekezésben" (Orbán-interjú, 2020.03.27.) A járvány gazdasági hatásainak kezelésével kapcsolatos, a

kormány által bírált elképzelések között pedig megjelent a „2. Soros-terv" is. Az árulók szerepét pedig – immár sokadszor – a kormányt kritizáló ellenzéki képviselők játsszák, akik „végrehajtj[ák] a megbízói[k]nak a feladatát", és akikre Orbán ki is mondja az erkölcsi ítéletet: „hogy a saját hazádat támadd meg, mikor egyébként mindenki azzal foglalkozik, hogy hogyan védekezünk, és hogyan mentsük az életet, erre nehéz szavakat találni" (Orbán-interjú, 2020.05.01.). Mindez azt jelenti, hogy a szerepek és pozíciók egy új kontextusban is megmaradtak, a tematika változása nem kényszerítette ki az átfogó narratíva érdemi módosítását.

Összefoglalva: a populista mítoszoknak, amelyeket az átfogó narratíva egy sajátos formájaként értelmeztünk, több szempontból is komoly jelentőségük van számunkra. Először is, a társadalmi identitások létrehozásával a mítoszok egyesítenek és polarizálnak, és ezáltal a politikai teret formálva lehetővé teszik a vezetőnek, hogy fenntartsa cselekvőképességét. Másodszor, a populista mítoszok lényeges szerepet töltenek be abban, hogy kialakítsák és fenntartsák a vezető és a követők közötti karizmatikus kapcsolatot.[46] A populista mítoszok generálják azokat a küzdelmeket, amelyekben a vezető bizonyíthatja alkalmasságát, karizmáját, megerősítheti követői elkötelezettségét és ezáltal saját cselekvőképességét. Így nézve nemcsak a populista stílus, hanem a populista mítoszok is hozzájárulnak a vezetők és a követők közötti karizmatikus kötelék fenntartásához. Harmadszor, az előzőekből következik, hogy a populista mítoszok segíthetnek megérteni, hogy Orbán miért teremt és értelmez át újra és újra válsághelyzeteket. A válsághelyzet mindig harci helyzetként jelenik meg, a harcok pedig lényegesek a követőkkel való karizmatikus kötelék fenntartásában, továbbá a társadalmi identitások létrehozásában. A válságok Orbán politikájában betöltött szerepe ezért leginkább a kivételes állapot és a benne megmutatkozó szuverén döntés schmitti felfogása felől érthető meg. A válságok elkerülhetetlenek, miután ezeken keresztül teremthető meg az a vezetői mozgástér, amelyben az események menete meghatározható. Végül, a populizmus mint a történetmesélés formája segíthet jobban megérteni az orbáni politika rugalmasságát és politikai tervei folyamatos változását. A populizmus ezért nem szubsztantív politikai program, sokkal inkább üres narratív keret, illetve stiláris jellemzők összessége, amely sokféle (de nem akármilyen) tartalommal feltölthető. Az Orbánra és a Fideszre jellemző történetmesélés fő elemeit a 3.1 táblázat foglalja össze.

46. A karizmát előidézni képes történetmeséléshez lásd például Blasi (1991), továbbá, Antonakis és szerzőtársai (2016) munkáit.

3.1 TÁBLÁZAT. • *Orbán Viktor és a Fidesz átfogó narratívája 2006 és 2020 között*

Átfogó narratíva / populista mítosz	*Szabadságharc*	
Időszak	*2006–2014*	*2015–2020*
A válságperformansz tartalma	2006-tól: a „posztkommunizmus" morális válsága 2008-tól: a neoliberalizmus és a „tudományos kapitalizmus" válsága	Migrációs válság (2015) Az Európai Unió válsága Az európai civilizáció válsága
Sarkalatos ügyek	A szocialista-liberális kormány neoliberális reformjainak megvétózása, népszavazás (2008) Alkotmányozás Rezsicsökkentés (2012-től) Válságadók	Migráció (2015-től) Családpolitika (2018-tól)
Kapcsolódó ügyek	Közmunka államosítása Előző elit elszámoltatása Bírók nyugdíjazása Médiatörvény	Határkerítés Migránskvóta NGO-k elleni kampány CEU eltávolítása Azonos neműek házasságának ellenzése
Külső ellenségek	Európai Bizottság IMF A globális neoliberális elit	Soros-hálózat Európai Bizottság Soros György, Jean-Claude Juncker, Guy Verhofstadt
Hazai ellenségek	„Posztkommunista" erők (pl. Gyurcsány Ferenc, MSZP)	NGO-k CEU „Sorosista" kutatók az akadémiai szférában

Forrás: a szerzők összeállítása.

4. PLEBISZCITER KÉPVISELET ÉS HATALOMTECHNIKA

Plebiszciter képviselet

Az Orbán-rezsimben a vezér cselekvőképességének a fenntartása szorosan összekapcsolódik a képviselet plebiszciter jellegével és technikáival. Ezt egy olyan példával illusztráljuk, amely dióhéjban bemutatja a plebiszciter képviselet lényegét. 2010 óta minden választási kampányban heteken keresztül láthatóak azok az óriásplakátok, amelyek Orbán Viktort ábrázolják öltönyben, egy sor magyar zászlóval a háttérben. Az óriásplakátok kialakítása egyszerű, nem figyelemfelkeltő, vagyis jelentősen kilóg a politikai hirdetések legújabb trendjéből, ahol a cél az egyre meglepőbb, minél könnyebben észrevehető és azonosítható formák alkalmazása a növekvő kommunikációs zaj közepette. 2010-ben a plakátok szlogenje „Itt az idő", 2018-ban

„Nekünk Magyarország az első", míg a 2014-es változat felirata egyszerűen csak „Magyarország miniszterelnöke" volt. Bármilyen utalás a Fideszre ezeken a felületeken csak a kampány legvégén jelent meg. Ez az óriásplakát és különösen a 2014-es változat rávilágít a képviseletnek a vezérdemokráciában kialakult plebiszciter természetére. Először is, a pártos utalások elkerülésével, de legalábbis háttérbe szorításával, és azzal, hogy szlogenként pusztán egy nyilvánvaló tényt („Magyarország miniszterelnöke") közöl, a plakát üzenete nem egyszerűen személyközpontú, de egységre is utal. Másodszor, a képviselet nem bottom-up folyamat eredménye, nem a képviseltektől kiindulva jön létre, az üzenet sokkal inkább az a „természetesség", hogy a képviselő már adott, amihez a választás csak a megerősítést teszi hozzá. Harmadszor, a kormányfő megválasztása nem egy adott közpolitikai program vagy más rögzített és körülhatárolt mandátum támogatását jelenti, hanem a vezetőnek adott szabad mandátumról és biankó felhatalmazásról szól.

„Folytatjuk", válaszolta Orbán a 2014-es kampányban azokra a kritikákra, hogy a pártja nem hozott nyilvánosságra választási programot. A részletes közpolitikai ígéreteket tartalmazó program hiánya ugyanúgy a plebiszciter rezsimre jellemző biankó felhatalmazást példázza, mint a fentebb elemzett plakát. Illetve azt, hogy épp e jellegzetesség miatt a képviselet személyes folyamatként jön létre: a képviselő és a képviselt közötti kapcsolat nem előzetesen adott preferenciák következtében alakul ki, hanem a vezetés eredményeként. A választási küzdelem nem a szavazók elvárásaihoz minél jobban illeszkedő közpolitikai programok összeállításából áll, hanem a támogató szavazótábor megteremtéséből, amely identitását a vezetőtől kapja. A képviselet a plebiszciter vezérdemokráciában tehát tisztán politikai természetű.

Orbán vezetésével kapcsolatban két közkeletű mítosz létezik. Az egyik szerint sikere a választói akarat és attitűdök gondos feltárásának, a legkorszerűbb közvélemény-kutatási eljárásoknak és fókuszcsoportos kutatásoknak köszönhető. Vagyis Orbán nem vezeti, hanem követi szavazót. Elterjedt ugyanakkor egy ezzel ellentétes feltevés is, amely szerint Orbán és legközelebbi tanácsadóinak politikai tehetsége abban áll, hogy olyan ügyeket tudnak felvetni, és azokat úgy tudják keretezni, vagy tágabb összefüggésbe helyezni, hogy azok éppen találkoznak a választók politikai képzeletével, artikulálatlan vágyaikkal, akiket így megnyernek maguknak. Csakhogy a plebiszciter rezsimben ez a két feltevés nem egymást kizáró alternatíva, hanem éppen, hogy együtt érvényesülnek. Azaz a preferenciák még egy plebiszciter vezérdemokráciában is fontosak, de nem azért, hogy ezek alapján határozzák meg a kormányzati közpolitikát. A választói preferenciákat és attitűdöket annak érdekében tárják fel módszeresen, hogy azok könnyebben átformálhatók legyenek, azaz, hogy a feltárt attitűdök

figyelembevételével hatékonyabban keretezhessék, és így „eladhatóbbá tegyék" a megvalósítani kívánt kormánypolitikát. A választói attitűdökre figyelemmel kialakított keretezés segítségével könnyebb választói jóváhagyást szerezni a kormány politikájához.

Plebiszciter technikák

A választásokon túl, amelyek mindennapivá teszik és az inkumbens újraválasztásáról szóló igen/nem kérdés révén tesztelik a karizmát, további plebiszciter technikák is hozzájárulnak a vezető és a követők közötti karizmatikus kapcsolat fenntartásához. Ezek az eljárások olyan módon teremtenek kapcsolatot a vezetők és a nép között, hogy vegyítik egymással a top-down vezetés és a bottom-up visszajelzés logikáit, amelyek közül az előbbi az elsődleges és meghatározó. Már a 2000-es évek közepétől bevettnek számítottak az olyan megoldások, mint a minden egyes választó postaládájába közvetlenül Orbán Viktortól érkező levelek, a vezetés üzeneteit megsokszorozó *„astroturf* mozgalmak" és persze a népszavazás. Az Orbán-rezsimet leginkább jellemző plebiszciter eljárás azonban az ún. nemzeti konzultáció, amely előzetesen formált országos léptékű kommunikációs csatornát teremt a vezető és a követők között, a reszponzivitás logikáját sugallva. A 2010 után hivatalossá váló konzultatív kezdeményezések rámutatnak arra, miként működik a képviselet a vezérdemokráciában. A nemzeti konzultációk a vezető által feltett kérdésekről és a nép által adott válaszokról szólnak, ahogy azonban látható lesz, a kérdések keretezése és időzítése maga is lényegi része a vezetésnek. A választóknak kiküldött kérdőív olyan ügyekre vonatkozik, amelyeket a vezetés bizonyos kontextusban lényegesnek tart a politikai napirend átrendezéséhez és uralásához.

Először a 2006-os választásra készülve indított az akkor ellenzékben lévő Fidesz konzultációt, amely szociális és gazdasági kérdésekkel foglalkozott; 2010 után azonban a kérdőíveket már a kormányzat küldte ki és dolgozta fel, a folyamatot pedig egy ideig miniszteri biztos felügyelte. 2010 májusa és 2020 júniusa között összesen kilenc különböző konzultációra került sor, amelyeken a válaszadók száma a kormány – az ellenzék által vitatott – adatai szerint 200 ezer és 2,3 millió fő között mozgott (lásd a 3.2 táblázatot). Az adatok arra utalnak, hogy az összes választónak kipostázott kérdőíveket főként a Fidesz támogatói küldhették vissza. A konzultációs témák között a nyugdíjakra, családtámogatásokra, devizahitelekre, minimálbérre és közszolgáltatásokra vonatkozó kérdések szerepeltek. A materiális ügyeken túl 2015-től kezdve külön konzultáció foglalkozott a migrációval és azzal kapcsolatos európai uniós hatáskörökkel, Soros György szerepével,

valamint a terrorizmussal és a biztonsággal. 2011-ben közel egymillióan vettek részt az új Alaptörvénnyel kapcsolatos konzultációban, amire a Fidesz hivatkozási alapként tekintett azokkal az ellenzéki bírálatokkal szemben, amely szerint kétharmados többsége ellenére a kormányoldalnak nem volt legitimitása ahhoz, hogy az ellenzéki pártokkal való egyeztetés vagy népszavazás kiírása nélkül alkotmányozzon.

3.2 TÁBLÁZAT. • *A Fidesz vagy az Orbán-kormány által kezdeményezett nemzeti konzultációk 2005 és 2020 között*

Év	*Ügyek*	*Válaszadók száma*
2005	Vegyes (gazdasági, szociális, politikai kérdések)	1,6 millió
2005	Bérek, adók, vállalkozások, foglalkoztatás	100 000 alatt
2010	Nyugdíjak	200 000
2011	Alaptörvény	900 000
2011	Nyugdíjak, közszolgáltatások, oktatás	1 millió felett
2012	Adók, minimálbér, devizahitelek	700 000
2015	Migráció, terrorizmus, EU	1 millió
2017	Rezsicsökkentés, migráció, adók	100 000 alatt
2017	Soros-terv, migráció	2,3 millió
2018	Családtámogatások, migráció	1,3 millió
2020	Koronavírus-járvány egészségügyi és gazdasági kezelése	n. a.

Forrás: a Fidesz által közölt és a médiában megjelent számok, a szerzők gyűjtése. Az adatgyűjtés lezárva: 2020. június 30.

A nemzeti konzultációknak megítélésünk szerint három nagyobb politikai célja van. Először is, mint kampánytechnika, a konzultáció segíti a támogatók mozgósítását, megszervezésével leteszthető a párt infrastruktúrája, frissíthetőek a szavazói adatbázisok, és megerősíthető az ügybirtoklás. A konzultációkat minden esetben költséges hirdetési kampányok kísérték, ezekben az időszakokban a párt tevékenysége is a konzultációra fókuszált, a folyamatban pedig Orbán Viktor megszólalásai jelentették a kiemelkedő eseményeket. Miután a 2014-es választáson a Fidesz döntően materiális ügyekkel szerzett ismét kétharmados parlamenti többséget, a következő ciklus a migráció témájára épült, 2015-ben és 2017-ben egy-egy konzultációval, 2016-ban pedig egy népszavazással. Másodszor, a nemzeti konzultációk, ahogy korábban már szó volt róla, hozzájárulnak a napirend feletti kontroll megszerzéséhez és megtartásához, az ellenzék „lebénításához", és az Orbán-kormány támogatottságának növeléséhez a szavazók körében. Harmadszor, egyfajta bonapartista eszközként, a nemzeti konzultációk erősítették a kormánypolitika legitimációját. A kormány felhatalmazását

tekintve 2010 után tanulságos eltérés alakult ki egyrészről az országgyűlési választások, másrészt a népszavazások és a nemzeti konzultációk között. Míg a parlamenti választások – Orbán személyéről szóló igen-nem döntésként – jellemzően biankó felhatalmazást adtak a kormánynak, amely mandátumát szabadon értelmezhette, addig a nemzeti konzultációkat és népszavazásokat – a részvételi aránytól függetlenül – a fideszes politikai diskurzusban kötött mandátumként értelmezik. Mivel azonban a nemzeti konzultáció a napirend meghatározásával kapcsolatos törekvéseknek alárendelt, ez a kötött mandátum nem egy bottom-up folyamatban jön létre, hanem a plebiszciter rezsimre jellemző top-down képviselet részeként. A valóságban tehát a nemzeti konzultációk célja nem az, hogy eldöntsék és kijelöljék a közpolitikai ügyeket, hanem azok alárendeltek az *ex ante* meghatározott politikai célkitűzéseknek. Értelmük a politikai cselekvőképesség fenntartása azáltal, hogy meghatározzák a politikai diskurzus irányát, és ezáltal rögzítik azokat a mércéket és szempontokat, amelyek alapján a vezető teljesítményét a választók értékelhetik.

A plebiszciter képviselet voluntarista természetét tovább erősíti az, hogy bár a nemzeti konzultáció az állampolgári részvétel alkotmányon kívüli eszköze, tehát nem vonatkoznak rá eljárási szabályok úgy, ahogyan egy népszavazásra, az orbáni narratívában ennek ellenére ugyanolyan súllyal esnek latba, amikor egyes ügyekben az „emberek akaratáról" van szó. 2016-ban ugyanakkor, amikor az EU kötelező betelepítési kvótáiról szóló népszavazás az alacsony részvétel miatt formálisan érvénytelenül zárult, Orbán mégis kötelező erejű döntésként hivatkozott rá, és annak alapján javasolta az Alaptörvény módosítását, „hogy közjogi súlyt [adjunk] az emberek egybehangzó akaratának" (Orbán-beszéd, 2016.10.03.). Ebben az esetben az „egybehangzó akarat" a résztvevők 98 százalékára utal – ez ugyanakkor a szavazásra jogosultak kevesebb, mint fele volt. Mivel a megelőző kampány során az ellenzéki pártok a népszavazás bojkottjára szólítottak fel, Orbán itt végső soron a kormány támogatóira hivatkozott a nemzet egészeként. A népszavazás abból a szempontból a kormány sikerét jelentette, hogy tovább bővítette a Fidesz táborát addig ellenzéki – feltételezésünk szerint nagyrészt korábbi jobbikos – szavazókkal. A következtetés, amit a plebiszciter technikák alkalmazásból levonhatunk, az, hogy sem a nemzeti konzultációk és a népszavazások eltérő közjogi helyzete, sem a népszavazásokra vonatkozó formális előírások nem írják felül a top-down módon és *ex ante* létrejött politikai célkitűzéseket.

A szavazói véleményekre vonatkozó adatok voluntarista használata visszavezet a megosztó politika és az egyesítő, a nép egybehangzó akaratára rutinszerűen hivatkozó vezető alakjának kettősségéhez. Egyrészről, mint korábban láttuk, a megosztás és a konfliktus nélkülözhetetlen a versengés

fenntartásához, amely lehetőséget biztosít a vezér karizmáját bizonyító győzelmek megszerzésére. Másrészről ugyanakkor a karizmatikus vezető politikája korántsem kizárólag megosztó, hiszen (ahogy ez a karizma kinyilatkoztatásából is ered) a nemzet/nép egészének képviseletét is magának vindikálja, ahogyan ezt a korábban említett, Orbánt kormányfőként ábrázoló óriásplakátok egyesítő üzenete is sugallta. De hasonló kettősség figyelhető meg Orbán parlamenti felszólalásaiban is: miközben beszédeit időnként (a népakaratra hivatkozva) az egyesítő vezető pozíciójából mondja el, az ellenzékkel folytatott közvetlen viták során pártvezérként viselkedik, aki a képviseltek csak egy részét képviseli, és az ilyen vitaszituációkban természetesként fogadja el a többség megváltozásának lehetőségét és az ebből következő esetleges ellenzéki pozíciót. Itt meg kell jegyeznünk, hogy e kettősség egyidejű fennállását egy politikai-retorikai paradoxon is magyarázza. A „nemzetegyesítő", „konszenzusépítő" vagy a „népakaratot" képviselő retorika paradox módon könnyen kizáróvá válik, különösen, ha válság, vagy rendkívüli helyzet van, és a politikai egység tétje megemelkedik. Minél nagyobb a tét, annál kevésbé legitim az ellenvélemény – ez a konszenzusretorika antipluralista és polarizációt erősítő vonása. A politikai retorika e jellegzetessége markánsan megjelenik a fideszes válságdiskurzusban és háborús retorikában, amikor a kormánykritikus politikusokból ellenségek, hazaárulók – vagy, a populista mítosz szóhasználatával: külső ellenségek kiszolgálói – válnak (Shiffman 2002; Körösényi 2005b).

Ahogyan az orbáni identitáspolitikában a polarizáló taktikák és a szimbolikus egységteremtés kettőssége figyelhető meg, hasonló logika érvényesül a képviselet szintjén is. Dinamikus rezsimként a plebiszciter vezérdemokrácia egyszerre törekszik átpolitizálásra és depolitizálásra. A politikai közösség egészét megtestesítő vezető alakjában megjelenő, mindent átfogó képviselet összefonódik a megosztó lépésekkel. A vezető mint egységteremtő képviselő a politika fölé emelkedik, mert legitimitásigényét legjobban akkor tudja alátámasztani, ha a „szuverén nép" (Weber 1987, 273) totalitására hivatkozik. Egyúttal azonban nem tudja kiiktatnia a társadalmi identitásteremtés konfliktusos logikáját, azt, hogy tábora egyben tartásához szükséges az ellenség megnevezése, akivel szemben a tábor összezár. A tábor integrálásának és az uralom legitimálásának (az egész nép képviseletének) egymással feszültségben álló igényei okozzák a vezérdemokrácia természetének ezen kettősségét.[47]

47. Vö. Ernesto Laclau érvelésével az „egyszerre lehetetlen és szükségszerű" totalitásról a nép konstruálása során (Laclau 2011, 85–87).

Hatalmi erőforrások és hatalomtechnika

A napirend meghatározásában, a politikai tér formálásában és a képviselet plebiszciter módjának létrehozásában elért orbáni sikerekben jelentős szerepe van annak, hogy a média egyre nagyobb része, illetve más hatalmi erőforrások felett is befolyással rendelkezik (erről részletesebben lásd az ötödik fejezetet). A karizmatikus fellépés és imázs mellett ezek a hatalmi erőforrások és hatalomtechnikák teszik lehetővé számára, hogy a politikai folyamatot kiemelkedően formáló szereplő legyen.

Ahogy e fejezetben látható volt, a politikai tér, a napirend, az ügyek és a narratívák, valamint a leküzdendő ellenségek nem feltétlenül adottak, hanem túlnyomó részt politikai manőverek során formálódnak. Ezek a technikák már jelen voltak 2010 előtt is, amikor a Fidesz még ugyan ellenzékben volt, mégis jelentős mértékben volt képes szűkíteni a szocialista-liberális kormány lehetőségeit és mozgásterét, például azáltal, hogy már azokban az években szisztematikusan építette saját médiahálózatát, és komoly hatást gyakorolt a napirendre. 2010 után azonban Orbán hatalmi technikáinak kiterjedtsége és hatása nem csupán a szűkebb értelemben vett kormányzati (azaz végrehajtó hatalmi) pozíciójának köszönhetően növekedett. Kulcsszerepe volt annak, hogy a kétharmados parlamenti többség széles körű lehetőséget biztosított számára, hogy az intézmények működését politikai céljaihoz igazítsa. 2010 és 2015 között, majd 2018-tól kezdődően a Fidesz kétharmados többsége lehetővé tette az intézményi környezet átszabását, beleértve az alkotmányos szabályokat és az állami hivatalokba való kinevezéseket, amint ez a következő fejezetben látható lesz.

Ráadásul, tekintettel saját pártja feletti erős befolyására, a Fidesz kétharmados többsége is Orbán saját erőforrásának tekinthető, amivel politikai céljait jelentősebb vita vagy a táboron belüli más korlátozás nélkül mozdíthatja előre. Vezető pozíciója nem pusztán megkérdőjelezhetetlen (még ha időnként spekulálnak is az utódlásról), de az egyes parlamenti képviselőjelöltek kiválasztása is személyes döntésétől függ. Mint párt, a Fidesz már hosszú ideje a pozíciók betöltését és a stratégiát tekintve egyaránt top-down szervezetként működik. A 2000-es években nem csak a korábbi pártstruktúrát változtatták meg, kiemelve a pártelnök szerepét, de a tagság is szorosabban kapcsolódott Orbánhoz, hiszen 2002-ben közülük sokan a politikai tábor egyben tartása érdekében életre hívott polgári körök tagjaiként csatlakoztak a párthoz. Mindezt tekintetbe véve, a 2010 után háromszor is megszerzett kétharmados többség Orbán számára példátlanul stabil hátteret biztosított egy új politikai rezsim kiépítéséhez, és politikai céljai megvalósításához.

2010-től kezdődően az ellenzék csak ritkán volt képes az Orbán által diktált napirendet kisiklatni és a sajátjával felváltani. A számára fontos

ügyek alig kerülhettek tartósan előtérbe, egyrészt mert a parlamentben a fideszes többség például rutinszerűen leszavazta a vizsgálóbizottságok felállítására tett ellenzéki kezdeményezéseket, másrészt mert a Fidesz által megválasztott legfőbb ügyész jellemzően blokkolta azokat az eljárásokat, amelyek kormánypárti politikusokat vagy Fideszhez közel álló személyeket érintettek.[48] Orbán parlamenti szupertöbbségére támaszkodva nem pusztán egy, 2010 előttről is jól ismert politikai patronázsrendszert alakított ki, hanem lojalistákat helyezett olyan kulcspozíciókba is, melyek egyébként a kormányzati hatalom ellenőrzésére vagy/és korlátozására voltak hivatottak. Politikai céljai támogatásában Orbán mindig támaszkodhatott parlamenti hátországára, akár az intézményi környezet átformálásáról, akár lojalisták kinevezéséről volt szó.

A kétharmados többség alkalmazása és a patronázs kiterjedt a közszolgálati médiára is. Bár az állami rádió- és televíziócsatornák politikai részrehajlása mindig is hevesen vitatott téma volt, a kormánynak kedvező hangvétel korábban nem látott szintre emelkedett 2010 után: a közszolgálati média gyakorlatilag propagandagépezetté vált. Miközben az Orbántól, a kormánytól és a Fidesztől származó üzenetek akadálytalanul jutottak át a közszolgálati csatornákon, az ellenzék általában csak negatív színben jelenhetett meg. A közszolgálati média átvette és továbbította a kormányoldal narratíváját, miközben az ellenzék alig kapott teret arra, hogy ugyanott saját álláspontját kifejthesse.[49]

Összefoglalva, Orbán példátlan teljesítménye részben karizmatikus képességeinek, részben az általa alkalmazott hatalomtechnikák és intézményi átalakítások kombinációjának az eredménye. A politikai tér átformálásában elért sikerei viszont nem kizárólag a fejezetben tárgyalt taktikáknak és manővereknek köszönhetőek, hanem kétharmados parlamenti többségének is. A 2010 utáni időszak túlnyomó részében a parlamenti szupertöbbség tette lehetővé, hogy az intézményes kereteket, a politikai gyakorlat szabályait, a médiaviszonyokat úgy alakítsák át, hogy az ellenzéki alternatíva lehetőségeit lényegesen szűkítsék. Így nem csak a politikai viszonyok váltak kedvezőtlenné Orbán és a Fidesz kihívói szempontjából, hanem a politikai verseny feltételei is. Az e szempontból is releváns intézményi változásokat és az alkotmányos keretek átformálását a következő fejezetben tárgyaljuk.

48. Egyes esetekben ugyanakkor fideszes országgyűlési képviselők ellen is eljárások indulnak, jellemzően pályázati forrásokkal való visszaélés és költségvetési csalás ügyében. A három legnagyobb visszhangot kapott ügyben az eljárások 2020 nyarán különböző szinten tartanak: Mengyi Roland esetében 2019-ben elmarasztaló másodfokú bírósági ítélet született, a következő évben Simonka György ellen vádat emelt az ügyészség, Boldog István mentelmi jogát pedig az ügyészség kérésére a parlament felfüggesztette.

49. A média szerepével részletesebben az ötödik fejezetben foglalkozunk.

5. KONKLÚZIÓK

Jelen fejezetben a célunk az volt, hogy feltárjuk a politikai folyamat sajátosságait az Orbán-rezsimben. Megállapításainkat úgy összegezhetjük, hogy a plebiszciter vezérdemokráciában a politika egy konfliktusos és top-down folyamat, ahol a karizmatikus politikai vezető a megítélés dimenziójának változtatásával formálja a politikai teret, illetve manipulálja a politikai preferenciákat annak érdekében, hogy cselekvőképességét fenntartsa. Az agonizmus és az antagonizmus megkülönböztetéséből következik, hogy a plebiszciter rezsimnek lehetnek mérsékelt és extrém megvalósulási formái, attól függően, hogy a politikai szereplők a politikai konfliktusokat tompítják vagy kiélezik. Orbán Viktor esetében a plebiszciter technikák alkalmazása, a populista performanszok, valamint a politikai tér polarizációja összességében a politikai konfliktusok antagonisztikus felfogása felé mutatnak. Azt is kimutattuk, hogy a politika miként forgatja fel a demokrácia racionális modelljében feltételezett egyensúlyi helyzetet (amely a választói kereslet és a pártok kínálatának találkozásával egy előzetesen rögzített politikai térben alakulna ki), és hogy ehelyett miként teremtik meg a vezetés iránti igényt egy olyan folyamatban, amely leginkább a küzdelemhez hasonlít. E küzdelemben a vezető célja saját pozíciójának és cselekvőképességének fenntartása vagy erősítése a politikai tér folytonos (át)formálásával, aminek részét képezi az identitásteremtés, a politikai napirend meghatározása, és a választói ítéletalkotás dimenziójának megváltoztatása.

Az alábbiakban még arra a két fő szempontra térünk ki, melyek e fejezet alapján mind a plebiszciter vezérdemokrácia fogalmának, mind pedig az Orbán-rezsim működésének megértéséhez lényegesen hozzájárultak. Elsőként arra, hogy a politika Carl Schmitthez köthető felfogásának milyen hozadéka lehet az orbáni politika és a plebiszciter rezsim megértésében. Bár a plebiszciter vezérdemokrácia fogalma és annak weberi gyökerei már magukban foglalják a politika konfliktusos felfogását, hiszen a karizma a megnyert politikai küzdelmekben mutatkozik meg, a politikai *(das Politische)* schmitti fogalma (Schmitt 2007) magyarázatot adhat a szélsőséges politizáció lehetőségére és a politikai erők és/vagy társadalmi identitások közötti antagonisztikus viszonyokra is. A vezetés ebben az értelemben nem pusztán az ellenfelek legyőzését jelenti, hanem mindenekelőtt az ellenség megnevezését, és ezáltal annak az alapvető konfliktusnak a meghatározását, amely a teljes politikai teret felosztja. Az agonisztikus és antagonisztikus konfliktusok korábban már említett megkülönböztetése a plebiszciter rezsimek differenciáltabb leírását, mérsékeltebb és radikálisabb formáinak elhatárolását is lehetővé teszi. Megítélésünk szerint a politika elsődlegességében gyökerező antagonisztikus felfogás segítségével az Orbán-rezsim

lényeges vonása ragadható meg. Ez a vonás a polarizációra és az ellenségteremtésre építő politikán túl magyarázatot ad az életre hívott konfliktusok kiterjedtségére és intenzitására, valamint azokra a törekvésekre is, amelyek a létező politikai környezet adottságként való elfogadása helyett a politikai tér átformálását célozták. Akár igaz a fejezet elején felidézett történet Orbánról, Schmittről és Bence Györgyről, akár nem, az Orbán-rezsim működése jól megragadható a most említett schmitti fogalmak és szempontok segítségével.

A plebiszciter vezérdemokrácia fogalma nem pusztán azáltal kínál alternatívát a liberális demokrácia elméletével szemben, hogy a személyiségek, az egyensúlytalanság és a konfliktusok szerepét hangsúlyozza. Láthatóvá teszi azt is, hogy a politikai tér, a napirend, valamint az identitások és ügyek egyaránt a karizmatikus cselekvésnek alárendeltek, és nem megváltoztathatatlan korlátai annak. Schmitti fogalmakkal élve, mindez a vezetés szerepét a szuverén alakjához (és a szuverén diktátorhoz) teszi hasonlatossá, aki nem a számára adott keretekhez igazodva cselekszik, hanem politikai döntéseivel éppen ő hozza létre e kereteket (Schmitt 2005; 2014). Emellett azokra a feltételekre is rámutattunk, amelyek egy ilyen voluntarista politikát lehetővé tesznek (erős kontroll a kormánypárt, a parlamenti többség, és a közszolgálati média felett), és amelyek az Orbán-rezsimet a plebiszciter vezérdemokrácia egyértelmű esetévé teszik. Ez azt is jelenti, hogy kevésbé tiszta esetekben a voluntarizmus tere szűkebb is lehet.

A második kiemelendő szempont e fejezet alapján a politikai mítosz és a populista történetmesélés hozzájárulása a karizmához, a plebiszciter vezérdemokrácia központi fogalmához, valamint ezek összefüggése az identitásteremtésről és a politikai térformálásról kialakított meglátásokkal. A populizmust a plebiszciter rezsimekben és a magyar esetben nem patologikus vonásként kell felfognunk, amely lerontaná és deformálná a máskülönben egészséges politikai rendszert; de nem is mint egy sajátos morfológiával bíró specifikus ideológiát vagy eszmekört. Moffitt és Casullo nyomán megfogalmaztuk, hogy a populizmus a vezérdemokráciában sokkal inkább performansz, amely ahelyett, hogy már létező identitásokat fejezne ki, éppen arra irányul, hogy létrehozza ezeket. A Moffitt-féle populista stílus „rossz modora", amint azt a szerző hangsúlyozza is, a karizma egyik megjelenési formájaként értelmezhető, egy lehetséges módját kínálva az „elit" által létrehozott szabályok és konvenciók aláásásának, ezáltal elismertetve a rendkívüliséget és elnyerve a tömegtámogatást. Hasonlóképpen, a hős szerepe az átfogó narratívában (a populista mítoszban), amellett, hogy fontos szerepet játszik a társadalmi identitások megteremtésében, szintén lényeges a karizmatikus kötelék kialakítása szempontjából. A megváltástörténet újabb és újabb verzióinak elmondása tartja fenn ezt a köteléket. Ez azt jelenti,

hogy – szemben a liberális demokráciára jellemző előfeltevésekkel és a politikai versengés downsi felfogásával – a vezető sikerének kulcsa nem egyes ügyek „megnyerése" vagy „megoldása". A vezetőnek ehelyett karizmáját kell bizonyítania, ami megköveteli, hogy képes legyen történeteket alkotni és elmondani. A történetek magukba foglalják az egyes ügyeket, megváltoztatva a perspektívát, amelyből aztán a követők megítélik azokat. Végül, a történetek egy átfogó narratíva kereteibe illeszkednek, az újra és újra elmesélt történet pedig formálja a követők identitását.

A karizmatikus kötelék létrehozása szempontjából az örökké jelen lévő fenyegetésekről és politikai csatákról szóló narratíva mindig fontosabb, mint az ügyek konkrét tartalma, vagy az ellenfelek és ellenségek tényleges motivációi és karaktere. Orbán Viktor átfogó narratívájában a fenyegetés mindig küszöbön áll: a technokraták részéről, akik hagynák nőni a rezsiszámlákat, a „brüsszeli bürokraták" részéről, akik fenyegetnék az ország szuverenitását, vagy a migránsok részéről, akik aláásnák Magyarország kultúráját és biztonságát. Ezeket a fenyegetéseket csak „háborúban" lehet visszaverni, a karizmatikus vezető irányításával, ezekben a harcokban pedig valamilyen értelemben mindig győzelmet kell aratni, hogy a vezető készen állhasson a következő konfliktusra. Így jön létre, mint saját farkába harapó kígyó, a „karizmatikus ciklus" végtelen ismétlődése: a győzelem és a megváltás mindig részleges, hiszen ha beteljesülne, a ciklus megtörne, ami azt jelentené, hogy a karizmatikus megváltóra nincs többé szükség.

A következő fejezetekben a politika elsődlegességének főbb implikációit fejtjük ki, közöttük azt, hogy a szabályokat miként igazítják a hatalmi-politikai érdekekhez. A kreatív vezetés két eljárását állítjuk előtérbe: először a kialakult intézmények és szabályok szabad értelmezését, másodszor pedig azt, hogy egyetlen intézmény vagy szabály sem tekinthető stabilnak; ha a politikai érdekek szükségessé teszik, a keretek megváltoztathatók. Látni fogjuk, hogy mit jelent a politika elsődlegessége Orbán Viktor számára: a politika feladata nem az, hogy közpolitikai problémákat oldjon meg az állami intézmények felhasználásával, hanem az, hogy a politikai problémákat orvosoljon a politikai rendszernek és a közpolitikáknak a politikai érdekekhez történt hozzáigazításával.

Negyedik fejezet

A POLITIKAI INTÉZMÉNYRENDSZER ÁTÉPÍTÉSE: ALKOTMÁNYOS TOLDOZGATÁS ÉS ÁTSZERVEZÉS

Mintegy két héttel az új Alaptörvény 2011. áprilisi elfogadása előtt Orbán Viktor az Országgyűlésben kijelentette: „[f]elismertük és megértettük, hogy a részátalakítások, a toldozgatás-foldozgatás nem vezet sehová, az ország alkotmányos újjászervezésére van szükség" (Orbán-beszéd, 2011.04.04.). A miniszterelnök szerint az újjászervezés egyik része a „megcsontosodott szerkezetek" megbontása, melyet nemcsak a globális pénzügyi válság tapasztalatai indokolnak, hanem az 1990 utáni magyar demokrácia szerinte két sikertelen évtizede is. Az új alkotmány gondolata nem volt új: Orbán már 2008 tavaszán beszélt róla nyilvánosan is (Kiss 2019, 35–37). Az új Alaptörvény elfogadása körüli években mondott beszédeiben saját magát egy antik törvényhozóhoz hasonló szerepben láttatta, akinek a nép azért biztosított rendkívüli hatalmat, hogy új törvények (Alaptörvény) elfogadásával megoldja a közösséget sújtó válsághelyzetet (Illés 2016).

A 2010-es választáson elért kétharmados többség lehetővé tette Orbán számára, hogy a teljes magyar politikai intézményrendszert újraépítse, hogy véghez vigyen egy „második forradalmat"[50] úgy, hogy közben nem kell az összezsugorodott parlamenti ellenzék hangos tiltakozásával foglalkoznia.[51] Az új alkotmány és a 2010 után elfogadott számos alkotmánymódosítás az állam teljes intézményi felépítésének átszervezését jelentette. Ez

50. Orbán az 1990-es demokratikus átmenetet és az ebből létrejött rezsimet politikai kudarcnak, befejezetlen és rosszul irányított projektnek tartotta, és különböző eszközökkel – részben szimbolikus gesztusokkal – igyekezett is megkülönböztetni magát és pártját ettől az időszaktól. Ilyen eszköz volt az Alkotmányt felváltó új Alaptörvény, az ország hivatalos nevének megváltoztatása Magyar Köztársaságról Magyarországra, valamint az új rezsim Nemzeti Együttműködés Rendszereként történt elnevezése (vö. Országgyűlés Hivatala, 2010).

51. Mind a korábbi alkotmány, mind pedig az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy az országgyűlési képviselők kétharmada módosíthatja az alkotmányt, vagy új alkotmányt fogadhat el. Az 1994–1998 közötti alkotmányozás időszakára vonatkozó négyötödös szabályozást a kormánytöbbség egy 2010 nyarán elfogadott módosítással törölte, azzal a céllal, hogy tisztázza a jogilag vitatott helyzetet.

azonban nem jelenti azt, hogy az újjáépítés végleg lezárult volna, hiszen a további módosítások lehetősége mindvégig nyitott maradt, a kormányoldal pedig többször is kilátásba helyezte, hogy hozzányúl az általa korábban elfogadott berendezkedéshez – és olykor be is váltotta ígéretét.

Célunk most annak nyomon követése, hogy milyen területeken érvényesült, és milyen lépései voltak a magyar politika intézményrendszer *(polity)* orbáni újjáépítésének. Jelen fejezet a változások formális oldalára, azaz az alkotmányozásra és az állam átszervezésére fókuszál, a következő pedig az informális oldalra, az elitcserére és a hatalomgyakorlás új módjára.[52]

Túl azon, hogy áttekintést adjunk a magyar politikai rendszer 2010 után végbement változásairól, a fejezetnek két fő célja van. Az első, hogy láthatóvá tegyük, mekkora szerepet játszott Orbán vezetői tevékenysége a 2010 utáni változások irányának és tartalmának meghatározásában, és hogy hangsúlyozzuk a politikai *(politics)* megfontolások jelentőségét, szemben az olyan célokkal, mint a tartós és stabil intézmények kialakítása. Másik célunk elemezni a politikai rendszer átalakításának mértékét és mélységét, azaz az Orbán által létrehozott rezsim formális kereteit. Fő állításunk az, hogy a politikai rendszer átépítésének előkészítését és végrehajtását mindenekelőtt Orbán mindenkori politikai kalkulációi határozták meg, azaz a politika primátusa érvényesült.

Elemzésünk elméleti hátterét Stephen Skowronek rekonstruktív vezetés fogalma adja (Skowronek 1997; 2011). A fejezet első felében amellett érvelünk, hogy a rekonstrukció némileg módosított fogalma lehetővé teszi, hogy megértsük a politikai vezetés tényleges szerepét a rezsimváltásban. A második részben az orbáni rekonstrukciót tágabb perspektívába helyezzük, és kiemeljük a voluntarista politika jelentőségét a hazai politikai kontextusban. A harmadik és a negyedik részben leírjuk és értékeljük a magyar politikai rendszer formális dimenziójában 2010 után bekövetkezett változásokat. Elsőként az alkotmányos toldozgatást (Orbán idézett állításával szemben ugyanis ezt nem sikerült elkerülnie a kormánynak, előbb a régi, majd az új alkotmányon eszközöltek időről időre módosításokat), ezt követően pedig az intézményi átszervezést fejtjük ki. Végül, e fejezet lezárásaként azt vizsgáljuk, hogy a rekonstrukciónak mennyiben lehetett célja a rezsimstabilitás, vagy mennyiben lehet azt inkább a politikai igényekre, szükségletekre adott válaszként értelmezni.

52. Ahogy a megkülönböztetésből látható, az intézményrendszer *(polity)* fogalmát tág értelemben használjuk, nemcsak a formális intézményeket értjük alatta, hanem az informális gyakorlatokat is.

1. AZ ELMÉLETI KERET: A REKONSTRUKTÍV VEZETÉS

A rekonstruktív vezetés elmélete amerikai kontextusban született: Stephen Skowronek az Egyesült Államokra jellemző rezsimdinamika, mindenekelőtt az elnök politikai rendszerben betöltött váltakozó szerepének leírására dolgozta ki azt. Az utóbbi időben azonban több kutató is alkalmazta parlamentáris berendezkedésekre Skowronek elképzeléseit (vö. Byrne–Randall–Theakston 2017; Illés–Körösényi–Metz 2018; Laing–McCaffrie 2013; McCaffrie 2012; 't Hart 2011; 2014).[53] Az elmélet számunkra legérdekesebb vonása az, hogy plasztikusan ragadja meg a kreatív vezetés és a strukturális kontextus közötti feszültséget, és az így kialakuló egyes konfigurációk változásának logikáját. Másképpen fogalmazva: Skowronek elmélete azt vizsgálja, hogy a vezetés miként formálja környezetét, és ezt a folyamatot a lineáris fejlődéssel szemben a rezsimek egymást követő ciklusaiként írja le. Mindez „kompatibilissé" teszi az elméletet vállalkozásunkkal.

Lássuk valamivel részletesebben, hogyan írja le az elmélet vezető és környezete viszonyát. Skowronek (1997, 2011) két dimenzió mentén elemzi az amerikai elnökök vezetését. Az első a hivatalban lévő elnöknek a fennálló rezsimhez való viszonyát vizsgálja: az lehet támogató vagy ellenséges. A második pedig a rezsim értékeinek és elköteleződéseinek állapotát írja le: ezek tekintetében a rezsim sebezhető vagy megújulásra képes, rugalmas. Skowronek a két tengely mentén négy lehetséges forgatókönyvet vázol fel: egy támogató vezető és egy rugalmas rezsim esetében az *artikuláció politikájá*ról beszélhetünk, ahol a vezető feladata a rezsim mindennapi működésének és a napi problémák megoldásának biztosítása már adott, legitimnek tartott keretek között. Lehetnek azonban olyan esetek, amikor egy támogató vezető a sérülékennyé vált rezsim megvédésre törekszik azzal, hogy kitart a régi elkötelezettségek és értékek mellett *(a szétválás politikája)*. A harmadik esetben a fennálló rezsim ellenzékéből hivatalba kerülő vezető törekvése, hogy annak értékeit és elkötelezettségeit megváltoztassa, azonban ebben a szándékában korlátozzák a még túlzottan erős elkötelezettségek, a létező berendezkedést támogató elitek és intézmények: a fennálló rezsim tehát még elég rugalmas (ezt nevezhetjük a *„megelőzés politikájának"* vagy „koraszülött" változtatási kísérletnek[54]). A negyedik forgatókönyv,

53. Amellett, hogy a parlamentáris kormányzat kontextusában használjuk, valamelyest le is szűkítjük az elmélet vonatkozási területét. Mivel e fejezet és a következő célja a politikai rendszerre *(polity)* irányuló rekonstrukció áttekintése, a harmadik fejezetben tárgyalt politikai *(politics)* és a hatodik fejezetben tárgyalt közpolitikai *(policy)* kérdéseket csak annyiban érintjük, amennyire a rekonstrukció magyarázata azt megköveteli.

54. Úgy véljük, hogy ezek az összetételek adják vissza legjobban Skowronek *politics of preemption* fogalmának jelentését.

amikor rezsimváltásra kerül sor. Ez a *rekonstrukció politikája*, amikor egy, a rezsim ellenzékéből jövő vezető egy sérülékeny rezsimmel találja szemben magát, amelyben a régi elköteleződések és a legitimitás régi mércéi megkérdőjeleződtek, és a régi rezsim támogatottsága meggyengült. A rekonstruktív vezetők kihasználják a hatalomban lévőkkel szembeni választói elégedetlenséget, új berendezkedéseket intézményesítenek, és megteremtik a legitim politikai cselekvés új mércéit. Vállalkozásunk szempontjából a negyedik forgatókönyv a legérdekesebb, azonban a többinek is hasznát vesszük majd az orbáni rekonstrukció előzményeinek tárgyalásakor.

A rekonstruktív vezetés elméletének egyik legfontosabb kérdése, hogy pontosan hogyan is ragadjuk meg azt a feszültséget, amely a politikai változásokat hajtja. Skowronek eredeti elmélete szerint a feszültség a vezető és az intézményi környezet (pontosabban az elnöki hivatal és az azt korlátozó alkotmányos intézményrendszer) között áll fenn. Elméletének legutóbbi átfogalmazásai azonban másra helyezik a hangsúlyt: immár azt a nézetet képviselve, hogy a lényegi feszültség nem a vezetés és az intézményi környezet, hanem a dinamikusan változó társadalmi igények és a statikus politikai intézményrendszer között húzódik. A vezetés egyik legfontosabb feladata ebből következően azoknak a kreatív megoldásoknak a megtalálása, melyek „az intézményi kapacitásokat jobban összhangba hozzák a társadalmi igényekkel" (Nichols–Myers 2010, 816, vö. 832–833). E megközelítés szerint egy létező rezsim azért kerül válságba, mert intézményrendszere többé nem képes kielégíteni a társadalmi igényeket; ez indítja be a rekonstrukció folyamatát. Mi ezzel a két felfogással szemben egy harmadikat képviselünk. Úgy véljük, a vezető nem pusztán társadalmi igények „brókere" (mint Nichols és Myers felfogásában), hanem önálló, saját célokkal rendelkező, és mindenekelőtt azokat érvényesíteni akaró szereplő. A vezető kreativitása tehát a változás mögött álló elsődleges tényező, mely az intézményrendszert állandóan a vezető törekvéseinek megfelelő módon alakítja.[55] Az erős választói preferenciák természetesen korlátot jelenthetnek, de maga a folyamat sokkal voluntaristább jellegű, mint ahogy akár Skowronek, akár Nichols és Myers elgondolták.

Ez azt jelenti, hogy a rekonstrukció mögötti lényegi feszültség nem két, hanem három tényező, a választói preferenciák, az intézményi környezet és a politikai vezető között húzódik. A vezető nem pusztán közvetítő a társadalom és az intézmények között, hanem autonóm cselekvő, aki kihasználhatja például azt, hogy a nyilvánosság nem érdeklődik az intézmények alakítása illetve létrehozása iránt. Ráadásul, amint az előző fejezetben látható

55. Skowronek elméletének módosításában és alkalmazásában nagymértékben támaszkodunk Illés–Körösényi–Metz (2018) cikkére.

volt, a szavazói preferenciák hatékony politikai kommunikáció, meggyőző diskurzus és cselekvések által manipulálhatók, ennélfogva tér nyílik arra, hogy a társadalmi igényeket a vezető alakítsa. Ezek a megfontolások pedig a rekonstrukció konstruktivista és voluntarista felfogása felé mutatnak, ahol a vezető saját politikai céljai, illetve azok a módok, ahogy a helyzet percepcióját és szavazói preferenciákat formálja, elsődleges fontosságúak.

Érdemes megjegyezni, hogy a rekonstrukciónak ez az újrafogalmazása nem jelenti a rugalmasság-sérülékenység skowroneki szempontpárjának elhagyását. A vezetők rekonstruktív lehetőségeivel kapcsolatban számunkra is fontosak az olyan külső feltételek, mint a közvélemény és a szavazási mintázatok változása, a rivális narratívák meggyengülése a diszkurzív küzdelemben, az egyes politikai célokkal kapcsolatos elkötelezettségek gyengülése, vagy az olyan materiális tényezők, mint a gazdasági és demográfiai változások. Ezek ugyanakkor, megítélésünk szerint, nem fordulnak át szükségszerűen rezsimválságba, önmagukban nem tesznek egy rezsimet – Nichols és Myers (2010) kifejezésével élve – „enerválttá". A vezető az, aki ezen jelenségekre adott válaszokat becsatornázza, a széttartó és „formátlan" választói elégedetlenséget konkretizálja és alapvető változás iránti igénnyé fordítja le, vagy legalább – például bizonyos elégedetlenségek szimbolikus kielégítésével – passzív állampolgári jóváhagyást szerez magának a tervezett változtatásokhoz (Illés–Körösényi–Metz 2018).

Fenti kritikánk ellenére úgy véljük, hogy a Skowronek által kínált elemzési eszközök (az, ahogy írásaiban szétszálazza a rekonstruktív vezetés fogalmát) jól alkalmazhatók a magyar esetre. Nézzük meg ezeket az eszközöket! Skowronek (1997, 19–23, 37; 2004) szerint a rekonstruktív vezetés három, egymást kölcsönösen erősítő elemből tevődik össze.[56] A fennálló rend megtörése, lerombolása *(order-shattering)*, a korábban létrehozott berendezkedés és kormányzati formák, eljárások elutasítása teszi lehetővé a vezető (az Egyesült Államokban az elnök, a magyar kontextusban a miniszterelnök) számára, hogy a rendelkezésre álló eszközöket használva teret nyisson egy új rend számára. A politikai intézményrendszert *(polity)* tekintve, mellyel e fejezet foglalkozik, a rend megbontásának tipikus megjelenései a miniszterelnök és más intézmények (például az Alkotmánybíróság vagy a jegybank) közötti hatalmi konfliktusok. A rend megtörésének folyamata ugyanakkor a politikai rendszer informális rétegeiben is lejátszódik, különösen például a régi és az új elitek közötti konfliktusban. Egy feltétele-

56. Bár Skowronek fogalmi eszközeivel kapcsolatban felmerült az a kritika, hogy túlságosan homályosak a rekonstrukció elemzéséhez (Nichols–Myers 2010), a fejezet korlátozott céljaihoz alkalmasabbnak tűnnek, mint a Nichols és Myers által javasolt „rekonstruktív feladatok", mivel az utóbbiak tipikus közpolitikai és politikai feladatokat is magukban foglalnak.

zett mélyebb rend megerősítése *(order-affirming)* alatt Skowronek a vezetőnek azt a törekvését érti, mellyel saját rekonstruktív tevékenységét a közösség értékeihez kapcsolja, azt mutatva követőinek, hogy ami első látásra rombolásnak tűnik, az valójában ezeknek az értékeknek a védelme és megerősítése. Így, Orbán Viktornak a korábbi rendet felbontó lépései ellenére is fenntartották a 2010 előtti korszak néhány lényeges elemét, mint például az alkotmány és a parlamentáris kormányforma legalapvetőbb alkotóelemeit. Emellett pedig Orbán gyakran hivatkozott keresztény és nemzeti értékekre az általa végrehajtott rekonstrukció alátámasztásaként, ami ugyancsak létező mintázatok megerősítéseként értelmezhető. Végül, a harmadik lépés az új rend megteremtése *(order-creating)*, azaz új intézmények, gyakorlatok és legitimációs mintázatok kialakítása. Ebben a fejezetben azt mutatjuk be, hogyan zajlott a fennálló rend megtörése, a feltételezett mélyebb rend megerősítése, illetve az új rend megteremtése a politikai intézményrendszer formális dimenziójában A következő fejezetben térünk át a folyamat informális oldalára, a hatalomgyakorlás és az elitformálás kérdéseire. Mindvégig szem előtt tartjuk azt a lényeges szempontot, hogy a 2010 utáni új berendezkedés folyamatosan mozgásban és alakulóban van, és ennek nem pusztán az az oka, hogy elemzésünk részben egyidejű az elemzés tárgyával. Sokkal inkább az, hogy a berendezkedés lezáratlansága a rezsim lényegéhez tartozik.

Az elmélet alkalmazása során természetesen figyelembe kell venni a kontextuális különbségeket: a magyar esetnek vannak olyan sajátosságai, melyek az amerikai kontextusban, amelyről Skowronek eredetileg beszélt, hiányoznak. Ez pedig a kétharmados parlamenti többség, a hipercentralizált párt, és fegyelmezett parlamenti frakció, amelyek segítségével Orbán és pártja az alkotmányos kereteket is szabadon megváltoztathatta. A vezetés így lényegében az alkotmányos berendezkedésen „kívül" helyezkedik el, amelyhez hasonló helyzet az alkotmánymódosítási eljárás összetettsége miatt az Egyesült Államokban nem adódott. Az amerikai kontextusban az elnökök kísérletet tehetnek arra, hogy új értelmezést adjanak az alkotmány valamely passzusának, kezdeményezhetnek alkotmánykiegészítést, de nincs lehetőségük az alkotmányt voluntarista módon átírni. Ez pedig azt jelenti, hogy soha nem kerülhetnek a berendezkedésen kívülre. A magyar eset sajátosságainak megértéséhez fontos tehát szem előtt tartani, hogy az eltávolodást jelent a rekonstruktív vezetés eredeti jelentésétől, amely a folyamatot a már adott alkotmányos kereteken belül fogta fel.

2. A REKONSTRUKCIÓ MAGYARORSZÁGI KONTEXTUSA: RENDSZERVÁLTÁSTÓL REZSIMVÁLTÁSIG

Posztkommunista liberális demokrácia

A magyar politikai rendszer 2010 utáni orbáni rekonstrukciója nem érthető meg az 1989-1990-es demokratikus átmenet kontextusa nélkül. A fejezet alábbi részében azt vázoljuk fel, hogy Orbán miként lépett a rekonstruktív vezető szerepébe az átmenetet követően, és miképpen törekedett már 2010 előtt a rezsim formálására.

Az 1989–1990-es demokratikus átmenet időszakában, valamint a következő években, mind társadalmi-gazdasági, mind politikai értelemben rendszerszintű átalakulásra került sor Magyarországon. A szocialista tervgazdaságot felváltotta a kapitalista piacgazdaság, az állami tulajdon elsőbbségét a magántulajdon, az egypárti diktatúra helyébe pedig képviseleti demokrácia lépett, versengő pártrendszerrel és szabad választásokkal (Kornai 2015; 2016). A jogállamiság elveit intézményi és alkotmányos garanciák rögzítették, biztosítva a szabadságjogokat, a sajtószabadságot, a független igazságszolgáltatást, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerét. A társadalmi-, gazdasági- és a politikai rendszer főbb intézményei mind alapvetően alakultak át 1989–1990-ben és a következő években. A demokratikus átmenet eredményeként Magyarországon liberális demokráciaként jellemezhető posztkommunista rezsim jött létre, amely két évtizedig, a 2010-ben kezdődő rekonstrukcióig állt fenn.

A 2000-es évek közepétől a hazai jobboldali diskurzusban gyakran visszatérő állítás volt, hogy az 1989–1990-es folyamat során, illetve azt követően a demokratikus rendszerváltást „kisiklatták", vagy egyenesen „ellopták". Ezen politikai állítás hivatkozási alapja az volt, hogy a puha átmenetben a kommunista nómenklatúra tagjai közül sokan megőrizték pozícióikat a gazdaságban, a kultúrában, és mindenekelőtt a médiában, illetve elérték, hogy politikai hatalmukat gazdasági tőkévé átalakítva az új kapitalista osztály és az új társadalmi elit tagjaivá váljanak.[57]

Orbán Viktor már első miniszterelnöksége alatt, 1998 és 2002 között is többször elégedetlenségét fejezte ki az 1990 utáni berendezkedéssel kapcsolatban (vö. Janke 2013), az 1989–1990-es átmenetet hibáztatva, amiért nem sikerült eltávolítani a kommunista elitet, saját politikáját pedig gyakran a „posztkommunizmus" elleni küzdelemként jellemezte.[58] „Több, mint

57. Az elitszociológiai kutatások eredményei az elitcirkuláció és elitreprodukció egyidejű jelenlétét mutatták (Szelényi–Szelényi–Kovách 1995; Körösényi 1999; Kristóf 2012).

58. A „posztkommunizmus" és a „posztkommunista rezsim" fogalmai kétféle értelemben is használhatóak. Egyfelől, leíró értelemben, ahogyan a politikatudomány utal a kommunista rendszert követő korszakra és politikai berendezkedésre. Másfelől, normatív, elítélő értelem-

4.1 TÁBLÁZAT. *Miniszterelnökök, párthovatartozásuk és kormányaik politikai orientációja 1990 és 2020 között*

Miniszterelnök	*Hivatali idő*	*Párt*	*Kormány párt-összetétele*	*kormány politikai orientációja*
Antall József	1990. május 23. – 1993. december 12.	MDF	MDF–FKGP–KDNP	jobbközép
Boross Péter	1993. december 21. – 1994. július 15.	MDF	MDF–KDNP–EKGP	jobbközép
Horn Gyula	1994. július 15. – 1998. július 6.	MSZP	MSZP–SZDSZ	baloldali-liberális
Orbán Viktor (I.)	1998. július 6. – 2002. május 17.	Fidesz	Fidesz–FKGP–MDF	jobbközép
Medgyessy Péter	2002. május 17. – 2004. szeptember 29.	nincs (MSZP által jelölt)	MSZP–SZDSZ	baloldali-liberális
Gyurcsány Ferenc (I.)	2004. szeptember 29. – 2006. június 9.	MSZP	MSZP–SZDSZ	baloldali-liberális
Gyurcsány Ferenc (II.)	2006. június 9. – 2009. április 14.	MSZP	MSZP–SZDSZ	baloldali-liberális
Bajnai Gordon	2009. április 14. – 2010. május 29.	nincs (MSZP által jelölt)	MSZP	baloldali-liberális
Orbán Viktor (II.)	2010. május 29. – 2014. május 10.	Fidesz	Fidesz–KDNP	jobboldali
Orbán Viktor (III.)	2014. május 10. – 2018. május 18.	Fidesz	Fidesz–KDNP	jobboldali
Orbán Viktor (IV.)	2018. május 18. –	Fidesz	Fidesz–KDNP	jobboldali

Forrás: a szerzők összeállítása. Megjegyzés: a koalíció pártösszetétele a kormányalakítás idején.

kormányváltás, kevesebb, mint rendszerváltás" – szólt a szlogen a „posztkommunista" elit visszatérése és kormányzása utáni plakátkampányban, mindössze nyolc évvel a demokratikus átmenetet követően (Debreczeni 2003, 392 – lásd a 4.1 táblázatot). Ebben a ciklusban azonban a rezsimváltásért folytatott küzdelme, a hatalmi viszonyok megváltoztatásának terve a kulturális és gazdasági szférában alapvetően sikertelen maradt.[59] Orbán

ben, ahogyan a Fidesz diskurzusa hivatkozott arra, úgy érvelve, hogy az átmenet képtelennek bizonyult leváltani az 1990 előtti nómenklatúra-elitet. A könyvben a kifejezést az első értelemben használjuk, kivéve, amikor Orbán nézeteit elemezzük, vagy azokra utalunk. Utóbbi esetben viszont idézőjelbe tesszük a fogalmat.

59. Medgyessy Péter, a korábbi szocialista-liberális kormány miniszterelnöke a 2002-es átadás-átvételre visszaemlékezve említette, hogy Orbán első miniszterelnöki ciklusa legnagyobb hibájaként tartotta számon, hogy nem sikerült új gazdasági és kulturális elitet létrehoznia (Index 2019).

Viktor első miniszterelnöksége tehát a skowroneki forgatókönyvek közül „koraszülött" változtatási kísérletnek nevezhető. Ez azonban nem jelentette azt, hogy Orbán feladta volna eredeti céljait, sőt, a következő időszakban, 2002 és 2010 között ellenzéki politikusként megtett lépései már a 2010 utáni rekonstrukció előkészítéseként is értelmezhetőek.

A posztkommunista liberális demokrácia válsága

2006-ra a liberális demokratikus rezsim számos okból sérülékennyé vált. A hatalmon lévő szocialista-liberális koalíció szavazói támogatottsága több esemény és kormányzati hiba következtében erodálódott. Először, a koalíció választási győzelmét követően a kormány jelentős, és a kampányhoz képest nagymértékű fordulatot jelentő megszorító intézkedéscsomagot jelentett be, ami a nyár végére a Gallup mérése szerint rekord alacsony szintre lökte a miniszterelnök népszerűségét, az ellenzéki Fidesz pedig jóval népszerűbbé vált a nagyobbik kormánypárt MSZP-nél (Origo 2006). Az év őszén kiszivárgott Gyurcsány Ferenc miniszterelnök balatonőszödi beszéde, melyben beismerte, hogy hazudott a választóknak a 2006-os választási kampány során, erőszakba és rendőrségi brutalitásba torkolló tiltakozásokat váltott ki. Mindezek következtében a kormány legitimitása erodálódott, a koalíció pedig folyamatos védekezésre kényszerült kommunikációjában. Másodszor, a kormányzati ciklus során a tartósan magas költségvetési hiány, az államadósság növekedése, majd a 2008-as globális pénzügyi válság miatt a kormány további megszorító intézkedéseket vezetett be. Harmadszor, a Fidesz mind a gazdasági, mind a legitimációs válságból profitált, és átfogó válságnarratívája segítségével folyamatos nyomás alatt tartotta a kormányt, még inkább aláásva annak legitimációját. Negyedszer, a kormány vereséget szenvedett az egészségügyi és felsőoktatási reformról szóló 2008-as népszavazáson, ezzel pedig elveszítette a kontrollt a politikai napirend felett (vö. Beck–Bíró-Nagy–Róna 2011), valamint képtelen volt kezelni a gazdasági válságot és végrehajtani a tervezett reformokat. Végül, ahogy Beck és szerzőtársai kiemelik, a napirend alakulásában kulcsszerepe volt a kormány körül sorozatban kirobbanó korrupciós ügyeknek is (mint a Zuschlag-ügy, Hunvald-ügy, BKV-ügy).

Gyurcsány Ferenc miniszterelnök igyekezett stabilizálni a gazdasági helyzetet az IMF-től felvett hitelek és a 2008 őszén bevezetett megszorító intézkedések segítségével, de elveszítette „a kontrollt a helyzet politikai meghatározása felett" (Skowronek 1997, 40). Orbán és pártja pedig hatékonyan gyengítette tovább a rezsim legitimációját. A szavazók számára meggyőző válságnarratívát kínáltak (lásd az előző fejezetet), kikényszerí-

tették a 2008-as népszavazást, amely megvétózta Gyurcsány neoliberális közpolitikai reformjait (a vizitdíj, kórházi napidíj, és a felsőoktatási tandíj bevezetését), és törést okozott a koalíció két pártja között. Gyurcsányt, aki veszített a hitelességi versenyben, 2009-ben végül Bajnai Gordon váltotta a miniszterelnöki székben. Bajnai, ahogyan elemzésünk a harmadik fejezetében kiemeltük, technokrata imázst (vö. McDonnell–Valbruzzi 2014) épített fel, miniszterelnöki belépőjében hangsúlyozva, hogy „[a] válságkezelő kormánynak nincs politikai ambíciója, csak szakmai [...] Nem politizálni akarok, hanem dolgozni" (Bajnai 2009). A kijelentés Skowronek felfogását idézi, aki szerint csak a technokrata igazolás áll rendelkezésre a szétválás politikájában az inkumbens politikai vezetők számára (Byrne–Randall–Theakston 2017, 211). Ennek alapján úgy véljük, hogy Gyurcsány Ferenc (2006–2009) és Bajnai Gordon (2009–2010) miniszterelnöksége a szétválás skowroneki forgatókönyvének esetei, amelyekben egy törékennyé váló rezsim vezetése a korábbi értékek és elköteleződések fenntartására törekszik.

Az említett események és válságjelenségek következtében a szavazók körében jelentős átrendeződés zajlott le 2006 és 2010 között. A baloldal támogatottsága zuhant, és egyre több szavazó fordult a jobboldal felé (Enyedi–Benoit 2011; vö. Róbert–Papp 2012). Azonban önmagában nem ez, hanem Orbán Viktor kreatív vezetése, politikai lépései és voluntarizmusa voltak azok a tényezők, amelyek e jelenségeket a politikai rendszer 2010-ben kezdődő rekonstrukciójává fordították át.

A cselekvés szerepe és a válságdiskurzus

Bár a megszorító intézkedések, sikertelen reformok és korrupciós botrányok hatása a Gyurcsány-kormány meggyengülésében tagadhatatlan, az irodalom kiemeli a Fidesz szerepét abban, hogy a 2008-as népszavazással a saját javára rendezte át a politikai napirendet (Beck–Bíró-Nagy–Róna 2011). Orbán és pártja narratívájában a kormányzati hibák sem önmagukban jelentek meg, hanem a posztkommunista liberális demokrácia válságaként; a Gyurcsány által beismert hazugságok nemcsak a szocialista miniszterelnök valódi vonásait leplezték le, de a fennálló rezsim rejtett problémáit is.[60] Orbán a 2008-as pénzügyi válságot a 2006 után kialakult politikai válsággal

60. A 2006 ősze utáni első tusnádfürdői beszéde jól mutatja, hogy egy konkrét problémát miként mélyít általános rezsimválsággá Orbán: „ha az alkotmányos rend nem tudja szolgálni a demokráciát, mert a mostani körülmények között Magyarországon nem tudja, ezért érvényesül a gátlástalanság, a hazugság, az adatok meghamisítása, az emberek félrevezetése, akkor meg kell teremteni azokat az alkotmányos intézményeket és garanciákat, amelyeknek a segítségével a magyar demokrácia meg tudja védeni saját magát." (Orbán-beszéd, 2007.07.21.)

kapcsolta össze, általános „vezetési válságról" beszélve (Orbán-beszéd, 2008.10.18.), illetve – még szélesebb értelemben – az 1990-es átmenet kudarcához is kötötte azt (lásd bővebben: Illés 2016). A kormány kísérleteivel szemben, hogy egészségügyi reformot hajtson végre, Orbán nem csak közpolitikai nézetkülönbségekre hivatkozva lépett fel, és a népszavazás célja sem pusztán az volt, hogy megakassza a kormányzati terveket. Együttesen ezek az elemek inkább azt a célt szolgálták, hogy a konkrét ügyeknél mélyebb, átfogó válság érzetét teremtsék meg, amely alapvető politikai változást tesz szükségessé, olyat, amely „több mint kormányváltás". A későbbi rekonstrukció alapjainak lerakása – a régi rezsim legitimitásának további erodálásával – ilyen értelemben már a 2010-es kétharmados választási győzelem előtt megkezdődött.

A 2010-es választás lehetőséget adott a Fidesz számára, hogy a narratívájában meghatározott követeléseket a gyakorlatba is átültesse. Orbán szorosan irányított pártja nem csak 2010-ben, de a 2014-es és 2018-as választásokon is kétharmados többséget szerzett az Országgyűlésben, ami lehetővé tette az alkotmány átírását és az intézményi környezet átalakítását. A 2010-es választási győzelmi beszédében Orbán azt állította, hogy a magyarok neki és pártjának új politikai rendszer létrehozására adtak felhatalmazást. „A magyarok ma rendszert buktattak, és egy új rendszert alapítottak meg [...] a nemzeti együttműködés rendszerét" (Orbán-beszéd, 2010.04.25.). Orbán a mandátumát úgy értelmezte, hogy „húsz zavaros, átmeneti év után" (Orbán-beszéd, 2011.02.07.) „forradalom történt a szavazófülkékben" (Orbán-beszéd, 2010.04.25.), ami valódi rendszerszintű változtatásokra teremt lehetőséget.

Figyelemre méltó azonban a politikai rendszer orbáni rekonstrukciójában, hogy a változások ritkán vezethetők le közvetlenül a választói elvárásokból. Felmérések szerint például az új Alaptörvény elfogadása előtt a magyar választók kevesebb, mint egyharmada tartotta szükségesnek egy új alkotmány elfogadását (Medián 2011), annak ellenére, hogy a kormánypárt mindent megtett azért, hogy a 2006–2010 közötti időszak problémáiért a régi alkotmányt tegye felelőssé, és azt minél inkább a kommunista korszakhoz kapcsolja. Ezenkívül néhány olyan intézmény, amelyet a kormány a rekonstrukció során igyekezett a befolyása alá helyezni, a legmagasabb társadalmi bizalmi szinttel rendelkezett, mint az Alkotmánybíróság (vö. Boda–Medve-Bálint 2016) vagy a Magyar Tudományos Akadémia (vö. IDEA 2019). Mindez nem azt mutatja, hogy a rekonstrukciónak nem volt támogatottsága, sokkal inkább azt, hogy annak tartalmát nem a választói elégedetlenség és csalódottság jelölte ki. Ezek a vázlatosan bemutatott tényezők, együtt azzal, hogy Orbán háromszor is képes volt kétharmados győzelemre vezetni pártját, arra utalnak, hogy a

rekonstrukció során bőséges tere van a vezetői kreativitásnak és a voluntarizmusnak, amit a rekonstruktív vezetés korábbi megközelítései, mint amilyen Nichols és Myers elmélete (2010), alábecsültek.

Az Orbán-rezsim

Minek nevezzük azt a berendezkedést, amely Orbán rekonstruktív vezetésének eredményeképpen létrejött a 2010 utáni Magyarországon? Ahogy a korábbi fejezetekben, ezt követően is tartjuk magunkat az „Orbán-rezsim" elnevezéshez, ahelyett, hogy egy új „politikai rendszerről" beszélnénk, ennek magyarázatára pedig most részletesebben is kitérünk. Először is, a rezsimváltás fogalma jelzi, hogy a szóban forgó átalakulás mélyebb és szélesebb egy egyszerű kormányváltásnál, de mégsem olyan mértékű, és főleg nem olyan jellegű, mint egy rendszerváltás. Kornai Jánossal (2015, 2016) ellentétben úgy gondoljuk, hogy a „szavazófülkékben lezajlott forradalom" nem vezetett olyan erős és egyértelmű „rendszerszintű" változáshoz, mint az 1989–1990-es átalakulás. A 2010 utáni változások természetesen a gazdasági és politikai rendszer lényeges változásával jártak, de anélkül, hogy ez rendszerszintű alternatívát jelentett volna az 1990 utáni berendezkedéshez képest. Módosult ugyan a kapitalista piacgazdaság, de nem épült vissza valamiféle állami tulajdonra épülő tervgazdaság, továbbá a többpártrendszert és a választási versenyt sem váltotta fel az egypártrendszer. Változott ugyanakkor a képviselet természete (lásd a harmadik fejezetet), semlegesítették a fékek és ellensúlyok rendszerét (lásd e fejezet hátralévő részeit), erősebbé váltak a klientelista és prebendális tendenciák (lásd az ötödik fejezetet). Ezek kétségkívül fontos változások, amelyek befolyásolják a politikai és gazdasági rendszer karakterét, ugyanakkor egyik sem értelmezhető teljes értékű alternatívaként, mely teljes mértékben felváltaná a korábbi logikát, úgy, ahogyan erre 1990-ben sor került. Másodszor, az Orbán-rezsim kifejezés jól visszaadja, hogy a berendezkedést nagymértékben a vezető személye határozza meg, annak vonásai közvetlenül is kapcsolódnak Orbán Viktor politikai és kormányzati stílusához. Orbán három évtizede érdemi kihívó nélkül, autokratikusan vezeti a Fideszt, amely 2003-tól kezdve hipercentralizált párttá vált (Oltay 2013; Balázs 2018). 2010 óta miniszterelnökként Orbán széles körű formális hatalommal rendelkezik, amelyet csak még inkább kiterjesztettek az alkotmányos és intézményi változtatások, amelyekről e fejezet további részeiben szó lesz. Továbbá, Orbán a jobboldal hazai vezetőjeként az 1990-es évek második fele óta hatalmas informális befolyást (*soft power* – Nye 2008) halmozhatott fel: ő mozgatja a szálakat abban a kiterjedt hatalmi hálózatban, amelyet jelentős részben ő maga teremtett

(lásd az ötödik fejezetet), és amely a pártfinanszírozástól a pénzügyi szolgáltatásokon, bankokon és a médián keresztül a nemzetközi kapcsolatokig terjed. Orbán jelentős mennyiségű vezetői tőkével rendelkezik (vö. Bennister – 't Hart – Worthy 2017), amelyet személyes kontrollja fenntartására használhat fel. Harmadszor, a rezsim kifejezés megfelelőbbnek tűnik számunkra a rendszer fogalmánál, mivel jobban visszaadja Orbán uralmának fluid és lényegileg nem konszolidált (azaz nem stabil intézményi keretekkel és kiszámítható eljárásokkal működő), sőt, bizonyos szempontból konszolidálhatatlan jellegét.[61] Míg a rendszer fogalma tartós, állandó, stabil vagy akár „befagyott" struktúrákra utal, a rezsim jobban utal a képlékenységre és hajlékonyságra, amelyek inkább jellemzőek a 2010 utáni magyar berendezkedésre. Az Orbán által alkalmazott folyamatos válságdiskurzus és a véget nem érő válságkezelés például jól mutatja a rezsim dinamikusan változó működését. Negyedszer, a kialakuló politikai konfiguráció személyes, flexibilis és képlékeny természete Orbán kormányzati filozófiája felől is alátámasztható. Orbán tévesnek nevezte azt a liberálisok által is osztott elvet, amely szerint „az intézmények és az elvek fontosabbak, mint a tényleges személyes hatalmi viszonyok" (Orbán-beszéd, 2012.07.28.), hangsúlyozva, hogy az elvek és az intézmények látszólagos uralma helyett a politikában nyílttá kell tenni a személyek uralmát.[62] A politika ilyen felfogásában az intézményi környezet nem lehet statikus elrendezettség, amelyet stabil állapotában hosszabb távon is meg kellene őrizni. Az intézményi környezet elemeit sokkal inkább úgy kell felfogni, mint egy folyamatos és vég nélküli politikai küzdelem eszközeit és erőforrásait, amelyek erődítményként elfoglalhatók, és amelyek segítségével a politikai ellenfelek legyőzhetők.

E fejezet további részében annak bemutatására törekszünk, hogy az intézményi környezet átszabása milyen módon kapcsolódott össze Orbán vezetői törekvéseivel és hatalmi-politikai érdekeivel. Ezeket a szempontokat tekintjük az orbáni rekonstrukció legfontosabb tényezőinek, nem pedig azt, hogy a rekonstrukció milyen szerepet játszhat az intézményi környezet és a társadalmi elvárások összhangjának megteremtésében vagy hogy miként szolgálhat valamilyen hosszabb távú politikai mestertervet vagy víziót.

61. Éppen ezért az Orbán-rezsim, és általában is a plebiszciter vezérdemokrácia esetében konszolidálhatóság (azaz stabil intézményi keretek és kiszámítható eljárások kiépítése) helyett inkább fenntarthatóságról vagy fennmaradási esélyről beszélhetünk, aminek a kérdésére a hetedik fejezetben még visszatérünk.

62. „Sohasem elvek és sohasem intézmények hozzák a döntéseket," hangsúlyozta Orbán 2012-es tusnádfürdői beszédében (Orbán-beszéd 2012.07.28.).

3. FORMÁLIS-INTÉZMÉNYI REKONSTRUKCIÓ: ALKOTMÁNYOS TOLDOZGATÁS

Amint a fentiekben látható volt, a 2010 utáni alkotmányozás nem egy – belföldi alkotmányos válsághelyzet vagy külső sokkhatás következtében fellépő – alkotmányozási kényszerhelyzet, hanem a politikai cselekvés következménye: Orbán rezsimalapító törekvéseire vezethető vissza (Körösényi–Illés–Metz 2016). Az 1989–1990-ben létrehozott alkotmány legitimitása a magyar jobboldali politika szemében a 2006-ban kirobbant politikai válság után végzetesen megroppant, az 1990 és 2010 közötti posztkommunista időszak berendezkedése pedig úgy jelent meg Orbán diskurzusában, mint egy „enervált" rezsim, amelyet feltétlenül szükséges felváltani egy másikkal. Bár az alkotmánnyal kapcsolatos ügyek alapvetően marginálisak maradtak a 2010-es kampány idején, a földcsuszamlásszerű győzelmet és a kétharmados parlamenti többséget Orbán „alkotmányozó pillanattá" fordította át. Sikeresen integrálta a sérült legitimitású alkotmánnyal kapcsolatos korábbi jobboldali kifogásokat és aggodalmakat egy tágabb válságdiskurzussal, így az alkotmányozást a rezsimváltás szimbolikus ügyeként, és az 1989–1990-es átmenet beteljesítéseként mutathatta fel (vö. Boin – McConnell – 't Hart 2008).[63]

A parlamenti mandátumok kétharmadának birtokában ugyanakkor a Fidesz az alkotmányozó hatalmat egyoldalúan használta fel, azaz az ellenzéki pártokat kihagyta a folyamatból. Az alkotmányozás így nem vált „kivételes pillanattá", nem vált el a mindennapi politikai folyamattól, sőt, egybefonódott azzal az újabb és újabb módosítások révén, illetve a módosítás lehetőségének állandó lebegtetésével (Sonnevend–Jakab–Csink 2015). Az Országgyűlés 2012 eleje és 2020 júniusa között az Alaptörvény nyolc módosítását fogadta el, de a rekonstrukció orbáni logikájából az következik, hogy amennyiben szükséges, az alkotmány a későbbiekben is módosítható lesz mindaddig, amíg a Fidesz kétharmados többséggel rendelkezik. Az alkotmányozás lezáratlanságát jellemzi, hogy a kormány még 2019-ben is kilátásba helyezte

63. A 2011-es alkotmányozási folyamat kontextusának megértéséhez érdemes itt megjegyezni, hogy a „végleges alkotmány" ígérete folyamatosan jelen volt a politikai diskurzusban az 1989–1990-es rendszerváltás óta, és a megoldásnak különböző színezetű politikai szereplők többször is nekifutottak. Ami ebben az összefüggésben a 2010 utáni időszak szempontjából fontos, az az, hogy az Alaptörvény egyszerre jelent meg úgy, mint ennek az ígéretnek a beváltása, és úgy, mint egy olyan új szakasz megnyitása, mely nem csupán az 1989–1990-es átmenettől, de az azt követő időszaktól is megkülönböztethető. Az Alaptörvény tehát egyszerre szól folyamatosságról, vagyis a rendszerváltás befejezéséről, valamint a törésről, az új szakaszról, egy valódi rendszerváltásról. Ez a kettősség karakterisztikus az Orbán-rezsim szempontjából, mert annak vezetői éppen ezt a két értelmezést játszották ki egymással szemben a politikai diskurzusban, amit jól tükröz a „posztkommunista" korszak meghaladásának a 2010-es évek elején gyakran hangoztatott jelszava.

az Alaptörvény átfogó módosítását abban az esetben, ha az az évi önkormányzati választás megerősíti a Fidesz támogatottságát. Mivel azonban a választási eredmények a Fidesz szempontjából nem voltak teljesen egyértelműek (a kormánypárt veszített a Fővárosban és számos vidéki nagyvárosban is), az újabb alkotmányozási tervektől, átmenetileg legalábbis, elálltak (Fábián 2019). A 2010-ben induló alkotmányozás megértéséhez, részletesebb elemzéséhez a Skowronek által kidolgozott fogalmi kerethez fordulunk, ugyanis a rekonstruktív vezetés mindhárom mozzanata – a fennálló rend megtörése, egy mélyebb rend megerősítése, illetve egy új rend megteremtése – megjelent a folyamat során (Illés–Körösényi–Metz 2018).

A fennálló rend megtörése

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény egyik célja a forradalmi változások szimbolikus kifejezése volt, beleértve az előző rezsimtől való elhatárolódást, annak delegitimálását és lerombolását, valamint az új rezsim alapító pillanatának rögzítését. A Preambulum vitatja az előző alkotmány legitimitását, amelyet annak 1949-es eredetére utalva a jobboldalon gyakran „kommunista" alkotmányként emlegettek. Bár az 1989–1990-es demokratikus átmenet során két nagy alkotmánymódosítási „csomag" elfogadásával az 1949-es alkotmányt teljes egészében újraírták, az új Alaptörvény explicit módon elítéli azt, illegitimnek tekintett eredete miatt. Az Alaptörvény ezzel közvetett kapcsolatot teremt az 1949–1989 közötti korszak egypárti kommunista diktatúrája és a posztkommunizmus két évtizedének rezsimje, az 1990–2010 közti liberális demokrácia között. A folyamatosságot explicitté téve nem csak az 1945 és 1989 között uralmon lévő kommunista pártot, hanem az annak jogutódjaiként működő szervezeteket is felelősként nevezi meg, így tehát a Fidesz egyik fő politikai riválisát is illegitim politikai cselekvőként határozza meg (Alaptörvény, U cikk). A posztkommunista érával való szakítást tovább dramatizálják az olyan fogalmi és szimbolikus gesztusok, mint az alkotmány átnevezése Alaptörvénnyé, vagy a köztársaság szó törlése Magyarország hivatalos elnevezéséből. Az alkotmányozási folyamat a konkrét intézmények szintjén is a *status quo ante* intézményeinek gyengítését és delegitimálását célozta, az ombudsmantól kezdve a médiahatóságon és az Alkotmánybíróságon keresztül a független Magyar Nemzeti Bankig.

Az Orbán-rezsim végrehajtott néhány szubsztantív („materiális") változást is az alkotmányos intézmények jogkörét és hatáskörét tekintve. Bár hangsúlyoznunk kell, hogy az 1989–1990-ben kialakult alapvető alkotmányos szerkezetet az új Alaptörvény nem törölte el, hanem fenntartotta, né-

hány tényleges változás azonban – különösen azok, amelyeket a 2013-as negyedik módosítása során fogadtak el – határozott törést jelentett a korábbiakhoz képest. Tipikus esete a rend megtörésének például az, ahogyan a törvényhozó eltiltotta az Alkotmánybíróságot attól, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt elfogadott határozataira hivatkozva hozzon döntéseket. A változtatások többsége az olyan alkotmányos ellensúlyok gyengítését célozta, mint az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztos, a népi kezdeményezés és a népszavazás.

A mélyebb rend megerősítése

A korábbi rend felbontása mellett Orbán alkotmányozó törekvései kiterjedtek néhány, a politikai közösség által korábban is osztott érték megerősítésére, valamint az 1989–1990-ben kialakított alkotmányos szerkezet alapelemeinek megőrzésére. Ennek a megőrzésnek és megerősítésnek az első példáját az Alaptörvény preambulumában, a Nemzeti Hitvallásában felsorolt szimbolikus hivatkozások, valamint a Fidesz alkotmányossággal kapcsolatos diskurzusa jelenti, amennyiben mindkettő gyakran utalt a kommunista korszak előtti keresztény értékekre és nemzeti hagyományokra. A nemzet egységének és a magyar államiság folyamatosságának összefüggésében a preambulum beemeli a Szent Koronát az alkotmányba, valamint hivatkozik a történeti alkotmányra is.

Másodszor, az Alaptörvény a magyar nemzetet etnocentrikus módon határozza meg, és nem csupán szimbolikusan emeli az alkotmányba a szomszédos országokban élő magyarokat, de választójoggal is felruházza őket, lehetővé téve számukra a részvételt a magyarországi parlamenti választásokon.

Harmadszor, a szimbolikus törés ellenére, melyre a 2010 utáni alkotmányozással kapcsolatban korábban utaltunk, erős *de facto* folyamatosság mutatkozik a korábbi alkotmány és az Alaptörvény között, amennyiben az alkotmányos alapszerkezetet az utóbbi is megerősíti és fenntartja (Balázs 2012; Tölgyessy 2012). Magyarország az Alaptörvény alapján is parlamentáris köztársaság, a parlament által választott államfővel, a kormánnyal és a törvényhozással a kormányzati rendszer középpontjában, a hatalommegosztás elvével, amely 1990 után érvényesülő elvből tételes paragrafussá vált. Az új alkotmány megőrizte a kormány és a parlament között kialakult sajátos dualista elrendezést is, amelyet az 1989-es alkotmányreform hozott létre.[64]

64. Az Alaptörvény a kétharmados törvények révén megőrizte a parlamenti ellenzék politikai ellensúly szerepét, azaz a többségi elv 1989 óta fennálló, szokatlanul erős korlátozását,

A széleskörűen előírt minősített többségen túl a kormányt és a törvényhozási többséget az írott alkotmány és az alkotmánybírósági felülvizsgálat is korlátozza. Az alkotmányos stabilitást formálisan garantálja, hogy módosításra csak parlamenti szupertöbbséggel van lehetőség. Az állam továbbra is unitárius szerkezetű, a közigazgatást tekintve pedig viszonylag centralizált.

Az új rend megteremtése

Láthattuk, hogy a skowroneki elmélet szerint a rezsimalapítás nem jelent szükségképpen formális értelemben vett alkotmányozást (Orren–Skowronek 1998), hiszen még a rekonstruktív vezetők is a létező alkotmányos keretek között cselekszenek. Alkotmányozó többségére támaszkodva Orbán Viktor azonban messzebb ment, és a rezsimalapítást az új Alaptörvény elfogadásával is kiegészítette, ami szimbolikus megújulást, új legitimációs kereteket, valamint újratervezett intézményi környezetet biztosított számára.

Az új rend megteremtésének szimbolikus oldalával kapcsolatban említésre méltó, hogy Orbán diskurzusában az új alkotmány egy „új társadalmi szerződés" (Orbán-beszéd, 2010.05.25.) törvénybe iktatásaként jelent meg, amelynek gyökere a „szavazófülkék forradalma" (Orbán-beszéd, 2010.04.25.), és amelyhez az emberekkel lefolytatott nemzeti konzultáció kapcsolódott (Orbán-beszéd, 2013.07.27.). Lényeges, hogy az „alkotmányozó pillanat" Orbánnál az emberek döntéséből és az általuk adott felhatalmazásból következik, ami az új rezsim és az alkotmányozás legitimációját biztosítja. A Fidesz diskurzusában a népszuverenitásra, az emberek akaratára való hivatkozás minden érvet felülír, és a párt bármely közpolitikai célját igazolja.

Az új rezsim néhány vonása az alkotmányos értékekkel kapcsolatos hangsúlyok és prioritások megváltozásában, illetve egyes esetekben intézményi átrendeződésben érhető tetten. Az alapvető jogokkal kapcsolatban elmozdulás figyelhető meg a liberális individualizmus felől egy közösségelvű, kollektivista irányba, ahol az alkotmány – ahogy Orbán a 2013-as tusnádfürdői beszédében magyarázta – „a szabadságokra épül, de a jogokat és kötelezettségeket egyensúlyban akarja tartani" (Orbán-beszéd, 2013.07.27.).

Közjogi értelemben sor került több, a fontosabb alkotmányos intézményeket érintő átalakításra, köztük egyes hatáskörök érdemi módosítására, a tisztségviselők kinevezési módjának vagy mandátumuk hosszának meg-

miközben ezzel szemben fenntartotta a kormány stabilitását védő konstruktív bizalmatlansági intézményt.

változtatására. Az alkotmányos hatalmak közötti viszonyok átrendezésével kevésbé koherens alkotmány jött létre, legalábbis az alkotmányos elvek szempontjából. Az új rend valamivel távolabb mozdította a magyar berendezkedést a parlamentarizmustól, de nem vitte közelebb a képviseleti demokráciák egyetlen ismert alkotmányos mintázatához sem. Épp ellenkezőleg: az Alaptörvény egyszerre erősítette meg a végrehajtói dominanciát és a hatalommegosztás egy, a korábbi alkotmányban gyökerező formáját (Körösényi 2015). Összességében a változások egyetlen szempont alapján tekinthetők koherensnek: bebiztosítják Orbán Viktor és a Fidesz hatalmát, de legalábbis vétóhatalmát abban az esetben is, ha a parlamentben Fidesszel szembeni többség jönne létre.

4. A FŐBB ALKOTMÁNYOS ÉS INTÉZMÉNYI VÁLTOZÁSOK

A változások egy meghatározó része a végrehajtói dominanciát, illetve a kormánytöbbség lehetőségeit erősítette tovább a fékek és ellensúlyok és az alkotmányos korlátok gyengítésével, egy másik része viszont, amint látható lesz, éppen ezzel ellentétes tendenciákat épített a rendszerbe.

A korábban meghatározó közvetlen demokratikus intézmények veszítettek súlyukból, és a korábbiakhoz képest erősebben a végrehajtó hatalom eszközeivé váltak. A népi kezdeményezés, az alkotmánymódosítások *ex post* elfogadásáról kiírt népszavazás és a véleménynyilvánító népszavazás, amelyek a 2011-es módosításig az alkotmány részei voltak, megszűntek, a népszavazás érvényességéhez előírt részvételi küszöb pedig emelkedett (50 százalék plusz egy szavazat). Az olyan népszavazások, mint a 2008-as, amelyet a Fidesz kezdeményezett a Gyurcsány-kormány egészségügyi és a felsőoktatási reformjai ellen, gyakorlatilag lehetetlenné váltak az Alaptörvény 2012-es életbe lépése után. Valójában – a számos kezdeményezés ellenére – az egyetlen meg is tartott népszavazásra 2016-ban a kormány kezdeményezésére került sor: az EU migrációs kvótarendszere ellen tartott referendumon a választók azonban a szükségesnél alacsonyabb számban vettek részt, még ha a ténylegesen leadott szavazatok a kormánynak kedvezően is alakultak. A népszavazás azonban így sem vált politikailag jelentéktelenné: a vasárnapi boltbezárás és az olimpia megrendezése elleni népszavazási kezdeményezés elindításával az ellenzék két alkalommal is politikájának módosítására késztette a kormányt.

Az intézményrendszer átalakítása során az Alkotmánybíróságot, a kormány legnagyobb hatalommal rendelkező ellensúlyát is megfosztották hatalmának és autonómiájának jelentős részétől. Az Alkotmánybíróság politikailag releváns jogköreinek gyengítése nem pusztán a Fidesz-vezetés alkotmányos preferenciái megváltozásának volt köszönhető, hanem részben a végrehajtói hatalom kiterjesztésével kapcsolatos céljainak, részben pedig nyílt hatalmi harcoknak a kormány és az AB között. A magyar Alkotmánybíróságot, amelyről korábban azt gondolták, hogy a régióban a legerősebb korlátja a törvényhozásnak (Pócza–Dobos–Gyulai 2019), az Orbán által irányított törvényhozási gépezet végül jelentősen meggyengítette.

Az 1990 és 2010 közötti időszak kedvezett az erős alkotmánybíráskodásnak. Egységes szupertöbbség híján a demokratikus átmenetnek nem jött létre egy, új alkotmány elfogadásával történő szimbolikus lezárása, hanem fennmaradt az 1989–1990-es alkotmánymódosítások révén kialakult, „ideiglenesnek" tekintett alkotmány. A lezáratlan alkotmányozás joghézagokat eredményezett, az alkotmányozásban így vákuum keletkezett. Az így megnyíló teret az alkotmány hézagainak innovatív bírói felülvizsgálatával az Alkotmánybíróság töltötte ki. Az alkotmánybírókat az 1990-es években és különösen a Sólyom-bíróság idején aktivista szerepfelfogás jellemezte. Az Alkotmánybíróság szerepét a korszak politikai gondolkodásában meghatározó szerepet játszó jogi konstitucionalizmus is erősítette, amely illegitimnek tekintette az alkotmánybíráskodás bármely kritikáját. Sólyom László e korszakot jellemezve az Alkotmánybíróságot az átmenet és a jogállamiság letéteményesének nevezte (Sólyom 2001, 80; 2004, 10).

A 2010 utáni időszakban a parlament és az Alkotmánybíróság közti két évtizedes rejtett hatalmi küzdelem felszínre került, és olyan kérdések körül éleződött ki, mint hogy ki rendelkezik a szükséges hatalommal a politikai rendszer alkotmányos rendjének kialakításához, illetve kié a döntő szó az alkotmányozásban. Az Alkotmánybíróság a bírói felülvizsgálattal pusztán az alkotmány őre, vagy maga is alkotmányozó hatalommá vált, amit alkotmányértelmező tevékenysége mögé rejt?

A Fidesz kétharmados parlamenti többsége 2010-től kezdődően fokozatosan visszanyeste az Alkotmánybíróság kiterjedt hatalmát: elsőként a testület politikailag jelentős ügyekben létező hatáskörét korlátozta, másodszor élesebb határt húzott az alkotmányozás és az alkotmányértelmezés közé, harmadszor pedig megnyirbálta a testület függetlenségét.[65] Mindezek diszkurzív igazolási kereteként a népszuverenitás elve szolgált: a politikai közösség – a parlament Alkotmánybíróság feletti hatalmának visszaállításán keresztül – visszaszerezte szuverenitását a jog gyarmatosító hatalma alól. Mindezen túl az alkotmánybírói testületbe a Fideszhez lojális tagokat vá-

65. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a módosítások ugyanakkor kiterjesztették az egyedi bírósági döntések megsemmisítésére, ami egy másik (közvetlenül nem politikai) dimenzióban az alkotmánybírói hatalom jelentős kibővítését jelentette.

lasztottak, hogy kormánybarát többséget hozzanak létre egy olyan időszakban, amikor a parlament nemcsak új alkotmányt, de egy sor kulcsfontosságú törvényt is elfogadott (Pócza 2015; Szente 2016; Gárdos-Orosz 2016).

Az Alaptörvény tovább erősítette a miniszterelnök kormányon belüli szerepét, amivel az alkotmányos helyzetet a ténylegesen kialakult gyakorlathoz közelítette: ezzel ugyanis a miniszterek kollektív testületeként működő intézményt formálisan is a kormányfőnek alárendelt tisztségviselők tanácsadó testületévé alakította át. A kormányt érintő változások közé tartozik a kormányfői *Richtlinienkompetenz* törvénybe iktatása,[66] a kormányon belüli hierarchia bevezetése a két miniszterelnök-helyettesi poszt létrehozásával, továbbá a miniszterek elszámoltathatóságának áthelyezése a kormányfő személyére. A változások túlnyúltak az Alaptörvény rendelkezésein, és alacsonyabb szintű, de ugyancsak jelentős szervezeti kérdésekre is kiterjedtek. Miközben 2010 után a kormánytagok száma csökkent, a kormánynak kevesebb miniszteri rangú tagja volt, a miniszterelnök hivatala jelentős mértékben bővült, méretében és kompetenciáiban egyaránt. Először is, több közpolitikai területet „csúcsminisztériumokba" vontak össze, ezzel egyes területek a kormány alacsonyabb szintjeire kerültek, ami a kormányon belüli közpolitikai konfliktusokat távolabb tartotta a miniszterelnök személyétől. Másodszor, megerősítették a közvetlenül a miniszterelnökhöz kapcsolódó szervezeti egységeket, ami nemcsak a kormányfő – szimbolikus és intézményes – kiemelését szolgálta, de erősebb politikai és adminisztratív kontrollt biztosított számára az egyes minisztériumok felett (vö. Pesti-Farkas-Franczel 2015). Miközben a kormány szerkezete folyamatos változásban volt 2010 után, az általános irányok világosan kivehetők maradtak. A közpolitikával szemben a politika logikáját és a centralizáció elvét követve, a kormányfőt immár minisztériumi szintre emelt kabinet szolgálta ki, a miniszterelnök hivatala pedig felelős maradt a közpolitikai területek koordinációjáért is, miközben az egyes tárcák feladata szinte csak a végrehajtás maradt. Végül, a miniszterelnök kormányon belüli pozícióját erősítette az a módosítás is, hogy a parlament immár kormányprogram nélkül szavazhatott a személyéről.

A kormány központosításának és a miniszterelnök megerősítésének említett szintjei szorosan összefüggenek a törvényhozás átszervezésével, amelyet ugyancsak Orbán pártjának kétharmados többsége tett lehetővé.[67] A fennálló rend megtörésének folyamata azzal vette kezdetét, hogy politi-

66. A német kancellár jogköreinek mintájára bevezetett alkotmányos jogkör formálisan is a miniszterelnök hatáskörévé teszi a kormányzati irányvonal meghatározását. Ezzel a korábbi tényleges gyakorlat jogi normává vált.

67. Kivéve a 2015 és 2018 közötti időszakot, amikor egy időközi választáson elszenvedett vereség következtében a Fidesz elveszítette parlamenti szupertöbbségét.

kai kérdéssé vált az országgyűlési képviselők úgymond túl magas létszáma. A 2010-es évek elejének alkotmányozása során a parlamenti helyek számát csaknem megfelezték, ami a 2014-es választáson életbe lépve látványos, ám a további módosításokhoz képest kevésbé lényeges változást jelentett a törvényhozás munkájában. A centralizáltan működő kormány a szoros irányítás alatt álló parlamenti frakciójára támaszkodva a törvényalkotást jelentős mértékben felgyorsította, és miközben az Országgyűlés rekordszámú törvényjavaslatot fogadott el, ellenőrző szerepe gyengült (Gyulai 2015; Smuk 2016; Sebők–Kubik–Molnár 2017).[68] A Házszabály 2014-es reformja megkönnyítette a kormány számára, hogy saját napirendjét minél kisebb ellenzéki közbeavatkozással vihesse keresztül a parlamenten, átterelve a törvényhozási folyamatot egy hatékonyabbá, de kevésbé átláthatóvá tett bizottsági rendszerbe. Lényeges változást jelentett a házvezetés kezébe adott új és szigorúbb fegyelmezési jogkörök bevezetése. Ezekkel a kormánytöbbség azokra az új eszközökre és obstrukciós taktikákra reagált, amelyeket az ellenzék a megbonthatatlan fideszes parlamenti többséggel szemben – jellemzően a média figyelmét felkeltve – olykor tiltakozásként vetett be. A törvényhozást érintő változásokat a kormányoldal jellemzően a választási eredményekkel, a „szavazófülkék forradalmával", illetve a nemzeti érdekkel igazolta.

A személyzeti politika és az intézményi átszervezés kombinációját alkalmazta a Fidesz az igazságszolgáltatási rendszerben, amelynek igazgatását új szervezeti keretek között centralizálták, és bízták rá egy politikailag megbízható vezetőre (ehhez hasonló folyamat zajlott le az ügyészségi szervezetben is). A fennálló rend megtörésére itt már röviddel 2010 után sor került, amikor bevezették a bírák korai nyugdíjazását, átszervezték a bírósági szervezetrendszer középső és felső szintjét, és gyengítették az igazságszolgáltatás önkormányzatát (Jakab–Szilágyi 2016, 294–298).

A központosítás logikája dominálta a fragmentált helyi önkormányzati rendszer átszervezését is. Területi szinten a helyi önkormányzatok helyett a „helyi állam" vált a meghatározó szereplővé (Pálné Kovács 2016), és tekintettel hatásköreik és finanszírozásuk megkurtítására, az is kétségessé vált, hogy a jelentős részben amúgy is az országos pártok által működtetett helyi önkormányzatok a politikai rendszer autonóm szereplőinek tekinthetők-e (Dobos 2016). Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a helyi önkormányzatok, ahol 2010 és 2019 között jellemzően a Fidesz volt a meghatározó politikai

68. 2010 után egyetlen ellenzéki kezdeményezésű vizsgálóbizottság munkája sem zárult jelentés elfogadásával, az interpellációkat a kormánypárti képviselők úgy tették fel, hogy a kormánytagoknak adjanak lehetőséget saját sikereik népszerűsítésére vagy éppen az ellenzék támadására, és a plenáris vitákat döntésorientált módon alakították át, miközben időtartamukat korlátozták.

tényező, fontos szerepet játszottak a kormánypárt támogatottságának fenntartásában. Különösen igaz ez a kisebb községekre, ahol a polgármesterek a helyi klienshálózatok irányítóiként is tevékenykedtek (Mares–Young 2018).

A politikai verseny feltételeinek és szabályainak megváltoztatására a választási rendszer átalakítása kínálja a legnyilvánvalóbb példát. Bár az egyéni választókerületeket és az országos listákat összekapcsoló vegyes választási rendszer megőrizte a korábbi választási rendszer alapvető logikáját, az előbbi elem súlyának növelése, valamint az utóbbi kompenzációs hatásának gyengülése érdemi változást jelentett (Várnagy–Ilonszki 2017).[69] Az először a 2014-es országgyűlési választás során alkalmazott új rendszer a rekonstrukció kulcsfontosságú elemének bizonyult, hiszen a többségi elv erősítésének, a határon túli magyarok szavazati jogának, a választókerületi határok manipulatív módosításának, valamint az ún. győzteskompenzációnak[70] köszönhetően a Fidesz plusz mandátumokhoz jutott a parlamentben (Tóth 2015), és 2014-ben és 2018-ban is megtartotta kétharmados parlamenti többségét.

Mindezzel szemben a változások egy másik része (jórészt elkerülve az alkotmányjogi és politikatudományi irodalom figyelmét) viszont megerősítette a hatalommegosztást és a fékek és ellensúlyok rendszerét azzal, hogy a kormányzati hatalommal szemben új korlátokat vezetett be (miközben egy minősített többségi támogatottságot élvező kormány ezeket a korlátokat a gyakorlatban át tudta lépni). Először is, az Alaptörvény előírta a fenntartható költségvetést, ami azt jelenti, hogy a parlament csak olyan költségvetési törvényt fogadhat el, amely garantálja a GDP-arányos államadósság csökkentését, mindaddig, amíg az meghaladja az éves GDP felét.[71] A Költségvetési Tanács vizsgálja a költségvetés megvalósíthatóságát, felügyeli a költségvetési törvény parlamenti elfogadásának folyamatát, és az

69. A 2011-ben elfogadott új választási rendszer az országgyűlési képviselők számát 386-ról 199-re csökkentette, eltörölte a második fordulót, és jelentősen növelte a legnagyobb párt mandátumprémiumát.

70. A magyar választási rendszerben a választóknak két szavazatuk van, az egyiket az egyéni választókerületi jelöltekre, a másikat országos pártlistákra adhatják le. 1990 és 2010 között azok a pártok, amelyek jelöltjei vereséget szenvedtek az egyéni választókerületekben, kompenzációt kaptak az egyéni választókerületben kapott szavazatok alapján, amelyeket az országos listára kapott szavazatokhoz adtak hozzá. Ez a kompenzációs módszer a mandátumelosztást arányosabbá tette. Az új választási rendszer nemcsak az egyéni választókerületi veszteseknek, de a győzteseknek is kompenzációt ad azok után a szavazatok után, amelyek már feleslegesek voltak a mandátum elnyeréséhez szükséges szavazatszámon felül (Tóth 2015).

71. Az Alaptörvény 36. cikke szerint: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza."

Alaptörvény arra is felhatalmazza, hogy megvétózza azt, amennyiben a javaslat nem tesz eleget a fenntarthatósági kritériumnak.[72] Másodszor, az Alaptörvény több mint 30 olyan közpolitikai területet jelöl meg, ideértve az adóztatást, a nyugdíjrendszert, valamint a fiskális politika szabályozását, amelyeket sarkalatos törvényben kell szabályozni, melyek elfogadásához és módosításához kétharmados többségre van szükség.[73] Amennyiben egy kormány nem rendelkezik minősített többséggel, ez az alkotmányos korlát a parlamenti ellenzékkel való együttműködésre kényszerítheti, és végső soron reszponzívabb és konszenzusorientáltabb közpolitikákat eredményezhet. Harmadszor, egyes állami hivatalok vezetőinek kinevezése és hivatalviselésük hossza olyan módon változott meg, hogy az kevésbé kontrollálható egy (abszolút) többségi kormány által. Kétharmados parlamenti döntéssé vált a legfőbb ügyész és a médiahatóság vezetőjének kinevezése, melyre az Orbán vezette kétharmados kormánypárti többségnek persze aktuálisan lehetősége volt. Emellett négyről, ötre és hatról kilenc évre nőtt egyes vezető tisztségviselők megbízatása, így változtak a médiahatóság, a legfőbb ügyész, az adatvédelmi hatóság, a Kúria és az Országos Bírósági Hivatal vezetőjére vonatkozó szabályok, az alkotmánybírák megbízatása pedig 9-ről 12 évre nőtt (lásd a 4.2 táblázatot).

A rendkívüli jogrend

A harmadik fejezetben elemzett válságnarratívának a politikai rendszer szintjén való lecsapódásaként értelmezhető a különleges jogrend szerepének közjogi és politikai felértékelődése, amely a 2015-ös migrációs válság, valamint a 2020-as koronavírus-járvány nyomán következett be. A migrációs válsághelyzetet a kormány félévente meghosszabbította, és ezáltal permanenssé tette. A 2020 tavaszi koronavírus-járvány idején – az ún. felhatalmazási törvénnyel, majd az azt felváltó egészségügyi válsághelyzet bevezetésével – a kormánytöbbség újabb rendkívüli jogrendet vezetett be.[74]

72. A Költségvetési Tanács a költségvetési törvény megvétózásával destabilizálhatja a kormányt (Jakab 2011, 290).

73. Míg a korábbi alkotmányban az alapvető jogok és az azokat garantáló intézmények szabályozása volt minősített többséghez kötve, az Alaptörvényben közpolitikai területek irányítása került a kétharmados többségű döntéshozatal körébe.

74. A 2020-ban, a koronavírus-járvánnyal kapcsolatban életbe léptetett veszélyhelyzet az Alaptörvényben tételesen felsorolt – tehát minden esetben a jogrendszer által szabályozott – minősített időszakok különböző változatainak egyike. Az Országgyűlés ezeken kívül, törvényi szinten – a jogi irodalom szerint kvázi rendkívüli jogrendként – hozta létre 2015-ben a tömeges migráció okozta válsághelyzetet, majd 2018-ban a honvédelmi veszélyhelyzetet (Jakab–Till 2020; Szente 2020; Mészáros 2015). A koronavírus-járvány idején ezek keveredése volt

4.2 TÁBLÁZAT. *Invesztitúra és mandátum alkotmányos szabályozása (az alkotmányban, alaptörvényben, illetve a megfelelő kétharmados törvényekben) a Fidesz 2010-es kormányalakítása előtt és azt követően*

	Megválasztáshoz szükséges parlamenti többség, illetve egyéb kinevező		*Mandátum hossza (év)*	
	előtte	*utána*	*előtte*	*utána*
Államfő	egyszerű többség	egyszerű többség	5	5
Alkotmánybírák	kétharmad	kétharmad	9	12
Kúria (Legfelső Bíróság) elnöke	kétharmad	kétharmad	6	9
Országos Bírósági Hivatal elnöke*	kétharmad	kétharmad	6	9
Legfőbb ügyész	egyszerű többség	kétharmad	6	6
Ombudsmanok	kétharmad	kétharmad	6	6
Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke*	kétharmad	miniszterelnök + köztársasági elnök	6	9
ÁSZ elnöke és alelnökei	kétharmad	kétharmad	12	12
Költségvetési Tanács elnöke (2008-tól) / 2012-től*	egyszerű többség	köztársasági elnök	9	6
PSZÁF elnöke	miniszterelnök + köztársasági elnök	miniszterelnök + köztársasági elnök	6	6
MNB elnöke	miniszterelnök + köztársasági elnök	miniszterelnök + köztársasági elnök	6	6
MNB Monetáris Tanács alelnökei és tagjai	miniszterelnök + köztársasági elnök	miniszterelnök + köztársasági elnök	6	6
Állami médiahatóság(ok)*	egyszerű többség, illetve miniszterelnök	kétharmad	4, illetve 5	9

Forrás: Körösényi (2015, 102) alapján.

Megjegyzés (*): a poszt betöltésének módján és hosszán kívül egyéb intézményi változásokra is sor került.

megfigyelhető: a ténylegesen rendkívüli jogrendként szabályozott veszélyhelyzet kihirdetését az ennek keretében elfogadott döntések törvényi szintre emelése, a „felhatalmazási törvény" elfogadása, majd egy újabb kvázi rendkívüli jogrend, az újonnan elfogadott egészségügyi válsághelyzet bevezetése követte, ami alatt egyébként a migrációs válsághelyzetet is újból meghosszabbították.

A rendkívüli jogrend szabályozása, a különböző fajtáinak gyakoribb alkalmazása és a kormányzati narratíva egyre inkább elmossa a határvonalat a politikai normál- és a rendkívüli állapot között. Emellett a 2020-as koronavírus-járvány idején az is láthatóvá vált, hogy a veszélyhelyzet által teremtett rendkívüli kormányzati felhatalmazást az Orbán-kormány az alkalmazás során (a célhoz kötöttséghez képest) kiterjesztően értelmezte. Így az önkormányzatok esetében nem csupán a gépjárműadó elvonására került sor, de a kormány megteremtette annak lehetőségét is, hogy különleges gazdasági övezeteket hozzon létre, egyes helyeken elvonva a nagyberuházások feletti kontrollt és az azokból származó iparűzési adóbevételt a településektől. A rendkívüli jogrend alkalmazása annak centralizációs logikájával növelte a kormányzati és a kormányfői döntéshozatal függetlenségét a parlamenti kormánytöbbséggel és az Országgyűlés egészének ellenőrző szerepével szemben egyaránt, és erősítette a hatalomgyakorlás autoriter jellegét. Összességében azonban a rendkívüli jogrend kiterjesztő értelmezése és alkalmazása a politikai vezetésnek a formális intézményrendszerhez fűződő viszonyára mutat rá. A harmadik fejezetben elemzett válságnarratíva és az ötödik fejezetben később szóba kerülő *ad personam* törvényhozás logikája a politikai rendszer formális szintjén a politikai helyzetek rendkívüli, azaz egyedi szabályozásaként, egyedi eljárásokként és kivételes kezelést szükségessé tévő jogi keretként jelenik meg. Ebben az értelemben is arról van szó, hogy a rend megtörése, újraépítése és megerősítése az Orbán-rezsimben nem egyszeri, célorientált és lezárható folyamat, hanem a politikai cselekvés folyamatos érvényesülése az intézményrendszer statikussága felett.

5. KONKLÚZIÓK

Összefoglalva a politikai rezsim orbáni rekonstrukciójával kapcsolatos megállapításainkat, az alábbiakban két kérdésre térünk ki: a változtatások voluntarista természetére, valamint az instabilitás két lehetséges értelmére, melyek szintén a voluntarizmushoz kapcsolhatók.

Amellett érveltünk, hogy az Orbán által végrehajtott rekonstrukció célja nem az volt, hogy az intézményi környezetet a társadalmi igényekhez vagy a választói preferenciákhoz igazítsa: az egyes lépések nem előzetesen artikulált választói akaratot elégítettek ki. A magyar esetben emellett a régi rezsim sérülékenysége nem magától értetődő, hanem részben a politikai folyamat során előállított tényező volt. Ez azt jelenti, hogy nem csupán a változtatások tartalma függött a politikai vezetéstől – ahogyan ezt bizonyos mértékig Skowronek, de mindenekelőtt Nichols és Myers elmélete feltételezi – hanem már a rezsimváltás szükségességét is a politikai vezetés „állította elő". E két elemből

következik, hogy a rekonstrukció során a vezető voluntarizmusa számára a fenti szerzők által feltételezettnél szélesebb tér teremthető.

De miben áll az orbáni voluntarizmus? Amint bemutattuk, a rekonstrukció nem szükségszerűen felel meg előzetesen lefektetett céloknak vagy hosszabb távú intézményépítéssel kapcsolatos elképzeléseknek. A politikai rendszer Orbán Viktor által végrehajtott rekonstrukciója nem a *tervezés – alkalmazás – működés* logikáját követte. Számára az alkotmányos toldozgatás a kormányzás eszköze, amelyet ha nem is rutinszerűen, de visszatérően alkalmazott. Kivételes, egyedi pillanat helyett az Orbán-rezsim alkotmányos rekonstrukciója sokkal inkább a mindennapok „kivételesítéseként" írható le, ahol az alkotmány újabb megváltoztatása bármikor bekövetkezhet. A rekonstrukciót a „pillanat uralásának" elve vezeti, amelynek nem egy jól működő modell vagy valamiféle egyensúlyi helyzet elérése a célja, hanem az újabb és újabb politikai kihívások pillanatnyi leküzdése.

Az orbáni rekonstrukció egyediségének megértéséhez érdemes tenni egy lépést hátra, és egy vázlatos történelmi összevetésben felidézni egy másik karizmatikus rezsimalapító, Charles de Gaulle példáját.[75] De Gaulle esetét már jóval a magyarországi rezsimváltás előtt gyakran írták le a weberi karizmatikus, plebiszciter vezetés példájaként (vö. Clague 1975; Aron 1971, 254). Emellett a francia ötödik köztársaság alapítója kedvelt hivatkozási pontja az Orbán-kormánnyal szimpatizáló hazai elemzőknek, sőt időnként Orbánnak is (Mráz 2015; Orbán-beszéd, 2015.07.25.; Orbánt idézi Janke 2013, 303–304), ezenkívül elmélyültebb elemzések is utalnak a két politikus közötti bizonyos hasonlóságokra (Soós 2015). Az itt következőkben részletes elemzés helyett mindössze a rekonstrukcióval kapcsolatos két elemet szeretnénk kiemelni.

Az első a vezető cselekvésének a politikai rend intézményesített formáihoz való viszonyával kapcsolatos. De Gaulle esetében a rend megtörése átmeneti tevékenység volt, amely két viszonylag jól meghatározható eseményhez kapcsolható: egyrészt az 1958-as válsághoz, amely visszajuttatta őt a hatalomba, és egy új alkotmány elfogadásához vezetett; másrészt pedig az 1962-es népszavazás kiírásához, amely az államfő közvetlen megválasztásáról szólt, és amelynek módját széles körben alkotmányellenesnek tartják (vö. Lacouture 1993, 490–492; Gaffney 2010, 42). Úgy tűnik, hogy de Gaulle célja ezekkel a valóban kivételes, a fennálló rendet megtörő lépésekkel az volt, hogy megteremtsen egy stabil és tartós intézményi rendet, benne egy erős államfővel. Ő maga így látta az 1958-ban az előtte álló dilemmát: „vajon beérjem-e annyival, hogy hamar helyreállítok bizonyos hatalmi tekintélyt [...] azután visszavonulva lehetővé tegyem egy gyűlöletes

75. Az összehasonlítás részben Körösényi–Illés–Metz (2016) munkájára támaszkodik.

rendszer [ti. a negyedik köztársaság – a szerzők] számára, hogy szabadon folytassa működését? Vagy pedig ragadjam meg a történelmi lehetőséget, amelyet a pártok csődje kínál számomra, annak érdekében, *hogy biztosítsam az államnak azokat az intézményeket, amelyek a mai kor kívánalmainak megfelelően megteremtik számára a százhatvankilenc év óta* [azaz a francia forradalom óta – a szerzők] *nélkülözött stabilitást és folytonosságot?*" (de Gaulle 2003, 18–19 – az eredeti kiemelés).[76]

De Gaulle a két alternatíva közül az utóbbit választotta, megtörte a fennálló rendet, egy új, stabil és tartós intézményi berendezkedés megalapításának szándékával. Amint e fejezetben bemutattuk, az Orbán által végrehajtott rekonstrukció ettől teljes mértékben eltérő volt. A 2010 utáni Magyarországon a rend megtörése nem egyszeri vagy elszigetelt esemény volt, hanem folyamatos politikai cselekvés, amelynek során a „pillanat uralásának" politikai logikája mindig felülírta a tartós intézményi stabilitással kapcsolatos megfontolásokat. Az alkotmányos és intézményi környezet állandó mozgásban van, mivel a vezető politikai céljaihoz illeszkedően folyamatosan módosítja azt.

Ezzel együtt, de Gaulle és Orbán voluntarizmusa nem csupán a megnyilvánulásában különböző (előbbinél elszigetelten jelent meg, utóbbinál folyamatosan), de abban is, hogy az általuk végrehajtott rekonstrukció milyen mértékben tekinthető voluntaristának. Ez leginkább a közvetlen demokrácia intézményei által játszott szerepen keresztül válik láthatóvá, amely problémát már az első fejezetben érintettük. Közismert, hogy de Gaulle népszavazást tartott legfontosabb terveiről,[77] általában kilátásba helyezve, hogy lemond, amennyiben a tervezett reformok nem kapnak többséget. Miután a javaslatait 1969-ben a szavazók elutasították, valóban így is tett. A népszavazás ebben az értelemben egyszerre szolgált az új berendezkedés támogatóit mozgósító eszközként, valamint a vezető voluntarizmusának önkéntesen vállalt és jelentős kockázatot magában hordozó korlátjaként. Ezzel a gyakorlattal ellentétben a közvetlen demokrácia szerepe valójában – különösen az alkotmányos súlyát tekintve – csökkent a 2010 utáni Magyarországon, és Orbán kifejezetten ellen is állt azoknak az ellenzéki követeléseknek, hogy az új alkotmányról vagy az intézményi reformokról népszavazást írjanak ki. Míg Orbán ellenzékben sikeresen alkalmazta a közvetlen demokrácia rendet felbontó eszközeit (lásd a 2008-as népszavazást), addig ugyanezen eszközöknek 2010-től kezdve már közel sem jutott ilyen fontos szerep. A népszavazás

76. De Gaulle már 1946-os bayeux-i beszédében felvázolta vízióját a stabil intézményrendszerrel kapcsolatban, egy évtizeddel későbbi tettei pedig lényegüket tekintve ezt a víziót követték.

77. Például az új alkotmány (1958), a köztársasági elnök közvetlen választása (1962), vagy a kormányzati decentralizáció és a szenátusi reform (1969) esetében.

ilyen szelektív alkalmazása Orbán voluntarizmusa számára szélesebb teret biztosított, mint amivel de Gaulle rendelkezett.

A voluntarizmus tartalma és mértéke az orbáni rekonstrukció két további jellemzőjével is összefüggésben áll. Az első az, hogy az Orbán-rezsim a politikai hatalom (de nem a politikai intézmények!) minél magasabb fokú belső stabilitásának elérését célozza azáltal, hogy politikai előnyre tesz szert a külső instabilitás kiaknázásával. Az új politikai rezsim igazolásának alapja az adott körülményeket jellemző kontextuális instabilitás, vagyis az olyan tényezők, mint a pénzügyi vagy a migrációs válság. A körülmények így olyan centralizált és stabil kormányzatot tesznek szükségessé, amely képes megbirkózni a külső instabilitással.

Ezzel együtt arra is rámutattunk, hogy a politikai rendszerben létrejöttek (vagy fennmaradtak) egyes, beépített instabilitást jelentő elemek (vö. Jakab–Sonnevend 2013; Körösényi 2015). A legfontosabb alkotmányos intézményeket érintő változások áttekintése alapján úgy tűnhet, mintha a Fidesz döntéshozói igyekeztek volna egyensúlyt találni egyik oldalról a végrehajtói dominancia megerősítése és a többségi elemek, másik oldalról pedig a hatalommegosztás új eszközeinek és további konszenzuális elemeknek az alkotmányba emelése között. Előbbire lehet példa az Alkotmánybíróság hatalmának korlátozása és a többségi elvet jobban érvényesítő választási rendszer, utóbbira pedig a sarkalatos törvények körének kibővítése, valamint a Költségvetési Tanács felállítása.

Ha azonban figyelembe vesszük Orbán voluntarizmusának tartalmi oldalát (a cselekvőképesség fenntartását), akkor az új alkotmány ezen utóbbi elemeinek célja a Fidesz hatalmának biztosítása, még arra az esetre is, ha a párt elveszítené minősített vagy akár csak abszolút többségét a parlamentben, azzal, hogy egyfajta „gyámhatalmat" (vagy fenntartott befolyási területeket, lásd Boogards 2018) biztosít magának a következő ciklusokra is. A következő kormányok kezének ilyen módon történő megkötése a demokrácia bizonyos mértékű kiüresítését jelenti. A sarkalatos törvények körének kibővítése több mint 30 törvényhozási területre (beleértve olyan ügyeket, mint az adók, nyugdíjak vagy a társadalombiztosítási rendszer), továbbá Fideszhez hű tisztségviselők kinevezése 6, 8, vagy 12 éves ciklusokra, korlátozza ugyanis a jövőbeli kormányok lehetőségét abban, hogy saját közpolitikai céljaikat kövessék. Orbán nem alkotmányos elveket vagy hosszabb távú közpolitikai célokat, hanem hatalompolitikai törekvéseket követve beszélt arról, hogy a sarkalatos törvényekkel „megköti a következő tíz magyar kormány kezét" (Orbán-interjú, 2011.06.10.).[78] Ez a „gyámhatalom" politikai instabilitáshoz, akár kormányozhatatlansághoz is vezethet abban az esetben, ha a választáson a Fidesz ellenfelei parlamenti többséget szereznek. Ráadásul az új Alaptörvény és az új választási rendszer együttes hatása a szavazatok megoszlásától függően ugyancsak politikai instabilitást eredményezhet.[79] Az orbáni rekonstrukció így a Fidesz egy későbbi választási veresége esetén „időzített bombát" rejt az új kormánytöbbség számára, hiszen számos intézmény akkor fejti ki majd rájuk nézve negatív hatását.

78. A kormány csak 2010 és 2014 között, kétharmados törvényhozási többségére és a fegyelmezett parlamenti frakciójára támaszkodva 50 olyan közpolitikai törvényt vagy törvénymódosítást fogadott el, amelyek csak egy újabb kétharmados többséggel változtathatók meg (Körösényi 2015, 99).

Összefoglalva az eddigieket, az Orbán Viktor által végrehajtott rekonstrukció voluntarista jellegének magyarázata nem más, mint a politikai cselekvőképesség fenntartása. Ez pedig szorosan összefügg a politikai instabilitással, két értelemben is. Egyrészt, a kormány legitimációs diskurzusa szerint a politikai rendet kívülről fenyegető válságok azok, amelyek instabilitással fenyegetnek: a politikai rend stabilitását csak egy cselekvőképes, intézményi korlátok által nem kötött kormány tudja garantálni. Másrészt, a politikai rendszerbe beépített, hatalomváltás esetén élesedő „időzített bombák" hivatottak bizonyos mértékű cselekvőképességet biztosítani az esetlegesen ellenzékbe szoruló Orbánnak és pártjának, még ha ez alá is ássa az akkori kormány cselekvőképességét és az ország politikai instabilitásához is vezet. Az instabilitás első formája lényeges szerepet tölt be a politikai rendszert érintő változtatások legitimálásában, ez tehát stabilizáló tényező. Az instabilitás második formája viszont Orbán potenciális politikai lehetőségeit szélesíti azzal, hogy az ellenzék számára rendkívüli módon megnehezítheti a jövőbeli kormányzást.

A rekonstrukció formális oldala, amellyel jelen fejezet foglalkozott, önmagában is fontos a 2010 utáni rezsim működésének megértéséhez. Mindez azonban egy sor olyan informális változással is kiegészült, melyek szerepe legalább ilyen súlyú a rezsim fenntartásában. A 2010 utáni rekonstrukció ezen informális oldalát mutatjuk be a következő fejezetben.

79. Az új választási rendszer következtében a szavazatok már viszonylag kismértékű átrendeződése jelentős változást eredményezhet a parlamenti mandátumok pártok közti megoszlásában. A választások így könnyebben mozdulhatnak el egy erős kétharmados többségű parlament és korlátlan többség irányába, vagy pedig egy fragmentált parlament és a kormányozhatóság egyidejű gyengülése felé. Amennyiben hatalomváltásra kerül sor, egy abszolút többséggel rendelkező kormánynak is szembe kell néznie a következő nehézségekkel: (1) kohabitáció az előző kormánytöbbség által megválasztott és politikailag velük lojális állami tisztségviselőkkel, valamint (2) az előző kormánytöbbség által sarkalatos törvényekkel bebetonozott közpolitikák miatt a kormányzás lebénulásával. Orbán Viktor mindezzel nemcsak annak esélyét csökkentette, hogy ellenzéke választási győzelmet arathasson felette, hanem arra az esetre is felkészült, ha ez mégis bekövetkezne, akkor az új kormányt a hatalom korábbi birtokosa béníthatja meg (Körösényi 2015).

Ötödik fejezet

AZ INFORMÁLIS OLDAL: FEJEDELMI KORMÁNYZÁS, KLIENTELIZMUS ÉS PREBENDALIZMUS

Néhány nappal Orbán Viktor 2019-es, Trump amerikai elnöknél a Fehér Házban tett látogatása előtt egy magyar napilap arról számolt be, hogy a miniszterelnök és a budapesti amerikai nagykövetség Habony Árpád közvetítésével egyeztetett a találkozóról (Kósa–Batka–Garamvölgyi 2019). A hírt más források nem erősítették meg, a történet pedig végül feledésbe merült, habár Habonyt látták Washingtonban Orbán látogatása alatt; sőt, az is napvilágra került, hogy diplomáciai útlevelet kapott. A történet – akár igaz, akár nem – megvilágító erejű, mivel az, hogy egyáltalán felmerülhetett, azt mutatja, hogy ez a fajta informalitás jellemző az Orbán-rezsimre. Habony Árpádnak soha nem volt formális kormányzati pozíciója, ilyen értelemben magánszemély volt; mindazonáltal mint mediátor, tanácsadó, Orbán politikai érdekeinek képviselője, problémamegoldó, médiatulajdonos, hírnök az ország határain belül és túl, tevékenyen hozzájárult az informális csatornák kialakításához. Utóbbiakon keresztül zajlott a politikai rezsim átalakításának a formális átalakításokat kiteljesítő informális oldala. Habony csak egy volt azon Orbánt körülvevő személyek közül, akiknek tevékenysége azt tanúsította, hogy a formális intézmények és szerepek gyakran csak másodlagos fontosságúak az informálisak mögött, amelyek elhomályosítják az állam és társadalom közötti határvonalat. Ebben a fejezetben azt kíséreljük meg bemutatni, hogy az informalitás miként szövi át a rezsimet, és hogyan függenek az intézményi átalakítások az informális folyamatoktól és gyakorlatoktól.

Korábban már hangsúlyoztuk, hogy az Orbán-rezsim egyik fő jellemzője a politika *(politics)* közpolitikával *(policy)*, politikai intézményrendszerrel *(polity)*, bürokratikus és stabilitással és joguralommal szembeni elsőbbsége. Ebben a fejezetben azt mutatjuk meg, hogyan jelenik meg ez az elsőbbség az Orbán-rezsim hatalomgyakorlásában. A rekonstruktív vezetés már bevezetett fogalmát kiegészítjük Tilo Schabert „fejedelmi" hatalomról alkotott elméletével, illetve Sebastián Mazzuca különbségtételével a hata-

lomhoz való hozzáférés *(access to power)* és hatalomgyakorlás *(exercise of power)* között. A két kiegészítés segítségével egyrészt érthetőbb lesz az Orbán-rezsim működése, másrészt a vezérdemokrácia elmélete is pontosabbá tehető. Míg Mazzuca elmélete egy makroperspektívát kínál állam és társadalom viszonyának leírására, addig Schaberté mikroperspektívából mutatja meg, hogyan formálja a politikai vezető a kormányzati környezetet. Mielőtt rátérünk az Orbán-rezsim elemzésére, röviden meg kell ismernünk Schabert és Mazzuca elképzeléseit.

Schabert (1989; 2005; 2013) mikroperspektívájú megközelítése a hatalmat gyakorló személyre (az ő szóhasználatával: a „fejedelemre") fókuszál, ami segít megérteni, hogy „machiavelliánus hatalmi technikák" segítségével Orbán miként érvényesíti a politika primátusát a bürokratikus stabilitás felett. A fejedelmi hatalom és vezetés schaberti elmélete, és a hozzá kapcsolódó fogalmak („káoszmosz", „monokrácia",[80] „a hatalom kreativitása") szintén kiegészítik a vezérdemokrácia fogalmát. A két elmélet közötti fogalmi-elméleti hasonlóság abban áll, hogy mindkettő elutasítja a politikatudomány „skolasztikus" formáját (a politikai formális struktúrákon keresztül való tanulmányozását),[81] hangsúlyozva az informalitás fontosságát a politikában. Továbbá, mindkettő elfogadja azt a tézist, hogy a politika állandóan mozgásban van (tehát „történés közben", dinamikusan kell tanulmányozni); elsődleges fókuszuk pedig a hatalom, a cselekvőképesség megteremtése. Mindezek mellett mind a vezérdemokrácia, mind a schaberti felfogás szembeállítható az uralom és a kormányzás racionalista-technokratikus felfogásával, és mindkettő elutasítja a politika statikus és „egyensúlyi" megközelítéseit. Végezetül, hasonlóak az emberi tényező és a vezetés szerepének hangsúlyozásában.

A hasonlóságok mellett azonban fontos szót ejteni a különbségekről is. Tilo Schabert elméletének a fókusza három szempontból is szűkebb, mint a vezérdemokrácia. Először, csak az alkotmányos kormányzattal foglalkozik. Másodszor, kifejezetten a kormányzatra, azaz a hatalomgyakorlás módjára fókuszál, zárójelbe téve a hatalomhoz való hozzáférés aspektusát (azaz az állam–társadalom viszonyrendszert; lásd Mazzuca megkülönböztetését alább). Schabert elmélete éppen azért fontos hozzájárulás vállalkozásunkhoz, mert a hatalomgyakorlás aspektusa nem áll a vezérdemokrácia fókuszában. Harmadszor, Schabert fejedelme a „politika művészetének" klasz-

80. Schabert a monokrácia és az autokrácia fogalmait felváltva használja, mindkettőn a fejedelem személyes hatalmának felhalmozását értve egy őt korlátozó intézményi környezetben. Mivel az autokrácia kifejezésnek ettől eltérő markáns jelentése van a demokratizálódás irodalmában, Schaberttel kapcsolatban következetesen a monokrácia terminust fogjuk használni.

81. A skolasztikus politikatudomány kritikájához lásd Mead (2010) írását.

szikus eszközeivel, azok kreatív felhasználásával uralkodik, mindazonáltal nem karizmatikus vezető, aki fel akarná forgatni a fennálló rendet.

Schabert (1989) az alkotmányos demokráciák központi feszültségét abban látja, hogy a fejedelemnek a végrehajtó hatalmat az „alkotmányosan darabokra tört" kormányzatban, „szilánkok zűrzavarában" kell gyakorolnia, és ilyen körülmények között kell felépítenie tekintélyét (Schabert 1989, 11). Schabert szerint a megoldás a „hatalom paradoxonjára" az, hogy a végrehajtó hatalom „az alkotmányos kormányzat keretrendszerében a személyes hatalom egy parainstitucionális konfigurációját hozza létre. Az alkotmányos kormányzat szilánkjaival szemben a monokratikus hatalmat juttatja érvényre" (Schabert 1989, 12), azaz a kormányozhatóság megteremtése érdekében felhalmozza és összpontosítja személyes hatalmát. Hogyan teszi mindezt? Egy párhuzamos „második kormányzat" felépítésével, amely tükrözi „a politika cseppfolyós természetét", amely „megelőzi és transzcendálja a kormányzat minden intézményét".[82] Schabert tehát a politika titkos, informális oldalára, a „politikai kreativitás" területére fókuszál (Schabert 1989, 53).

A hatalomgyakorlás mikrotechnikáira fókuszáló schaberti megközelítést jól kiegészíti az állam–társadalom makroszintű viszonyrendszerének elemzése. Utóbbi fontosságát a rekonstruktív vezetés elméletei (Nichols és Myers, Skowronek) is implikálják, mindazonáltal elemzéseik e tekintetben további kiegészítésekre szorulnak. Sebastián Mazzuca (2010) fogalmi distinkciója hasznos lehet ezen a ponton. Ő az említett viszonyrendszert két kategóriával írja le: „Az egyik felfelé fut a társadalomtól az állam felé, és a társadalmi csoportok azon törekvéseit foglalja magában, hogy irányítást szerezzenek állami pozíciók felett – ez a hatalom megszerzésének *(access to power)* oldala. A másik az államtól fut le, a társadalom felé, és a politikai hatalom olyan használatára utal, amely a társadalmi csoportok viselkedésének az állam által teremtett rendhez való igazítását célozza – ez a hatalomgyakorlás *(wield of power)* oldala." (Mazzuca 2010, 342).

Mazzuca elemzésének újdonsága a kortárs politikatudomány számára tehát a hatalomgyakorlás és a hatalomhoz való hozzáférés dimenziójának elválasztása, amely általában hiányzik a rezsimirodalmakból. Mazzuca Max Weber nyomán különbséget tesz a hatalomgyakorlás bürokratikus és patrimoniális módjai között. Míg az előbbiben személytelen szabályok uralkodnak, a közösségi forrásokat pedig általános, mindenkire érvényes krité-

82. Schabert *Boston Politics*ének (1989, 40) ábrázolásában Kevin White bostoni polgármester tizenhat éven át működtetett egy monokráciát. Schabert szerint a White-hoz hasonló modern fejedelmek, mint Franklin D. Roosevelt, Konrad Adenauer vagy François Mitterrand, amellett, hogy formálisan a végrehajtó hatalom fejei voltak, mind felépítettek egy „második kormányzatot" is.

riumok szerint osztják szét (például: érdem, szükséglet), addig a patrimoniális adminisztrációt a személyes kapcsolatok elsődlegessége és a vezető (az „uralkodó") nagymértékben diszkrecionális döntései jellemzik. Ebből kifolyólag a patrimonializmus magában foglalja a klientelizmust, patronázst, korrupciót, és a politikai hatalom magánérdekre történő felhasználásának egyéb formáit is (Mazzuca 2010, 336). Mazzuca fogalmi megkülönböztetése segíthet nekünk megérteni azt, hogy az Orbán-rezsimben a hatalomgyakorlás során a politika primátusa hogyan írja felül a bürokratikus stabilitást és a joguralmat.

1. KORMÁNYZÁS ÉS HATALOMGYAKORLÁS: ORBÁN MINT MONOKRATIKUS REZSIMALAPÍTÓ

Ebben a részben Schabert némileg módosított fogalmi keretével kíséreljük meg feltárni az Orbán-rezsim hatalomgyakorlásának egyes sajátosságait, Orbán fejedelmi uralmára és monokráciájára fókuszálva.

A hatalomgyakorlás első jellemzője a káoszmosz (rend és káosz egymásba folyása) és kreativitás, azaz a *creatio continua*, a folyamatos alkotás. Schabert szerint a politika tiszta kreativitás, soha nem eredményez bármi véglegeset: „A politika nem ismer [...] végleges alkotásokat, amit nyújt, az mind mozgás, mozgás a kreativitás mozzanatai felé" (Schabert 1989, 1). Schabert Kevin White bostoni polgármestert, a *Boston Politics* (1989) főhősét a monokrata archetípusaként mutatja be, aki „szándékoltan tartotta kormányzatát a zűrzavar állapotában, újra és újra a cserék és átalakítások forgatagába lökve azt", és ily módon növelte hatalmát. Egy monokrata „kettős kormányzati rendszert épít, amely egyesíti magában a káoszt és a rendet, a rendszertelenséget és a folytonosságot, a rugalmasságot és a stabilitást, a zavart és a konzisztenciát" (Schabert 1989, 26–27). A kreativitás, mint egyfajta politikai művészet, folytonos, átláthatatlan, kiszámíthatatlan játékot jelent az intézményekkel, közpolitikákkal és rivális szereplőkkel.

Úgy véljük, a *creatio continua* schaberti fogalma, a kormányzat folyamatos mozgásban tartása, Orbán stratégiájának kulcsfontosságú eleme, mely megvilágítja rezsimjének fontos sajátosságait. Először, megmagyarázza, miért értelmetlen az Orbán-rezsim konszolidációjáról (az intézményi keretek stabillá, az eljárások kiszámíthatóvá válásáról) beszélni – erre már a rezsim egyik ideológusa is rávilágított (G. Fodor 2018). Másodszor, a politikai kreativitás saját környezetét is formálja, beleértve ebbe az intézményeket: egyeseket szétzúz, és egyidejűleg újakat formál a folyamatos változtatásban (lásd a negyedik fejezet elemzéseit). A teremtett és fenntartott bizonytalanság stratégiája, a kaotikus intézményi elrendezések, a más

szereplők számára kiszámíthatatlan és instabil feltételek paradox módon az Orbán-rezsim stabilitásának kulcselemeivé válnak.

A káoszmosz és kreativitás politikájának fontos eleme az alárendeltek versenyeztetése. Egyrészről, ez segít a fejedelemnek biztosítani pozícióját; másfelől, a versenyhelyzetek Schabert szerint elősegítik a kreatív megoldások létrejöttét. A versenyeztetés egy lehetséges módja a felelősségi körök kaotikus elrendezése. Schabert példája erre Roosevelt, aki „köröket húzott maga köré [...] olyan kompetenciákból, amelyek keresztezték és átfedték egymást; kaotikus zűrzavart hozott létre. Senki sem szabadult ettől a zűrzavartól, aki segített neki a kormányzásban; mindenkinek egy illetékességi kört szabott ki, amelybe más személyek körei hatoltak be. [...] Ezenfelül Roosevelt gyakran nagyon homályosan fejezte ki magát, ha egy bizonyos ügyben átruházta valakire a felelősséget; munkatársainak maguknak kellett kijelölniük cselekvésük körét, hogy egyáltalán cselekedhessenek; eközben óhatatlanul egymásba ütköztek – és pontosan ez volt az elnök célja: aki érvényesült, az a rátermettek közé tartozott, akit fel akart kutatni és magához vonni, emellett pedig munkatársai közötti konfliktusok hozzásegítették őt ahhoz, hogy mindegyikükkel szemben ő legyen a fölényes közvetítő és döntőbíró" (Schabert 2013, 207–208).

Orbán életrajzírója, egy meg nem nevezett Fidesz-tagra hivatkozva, hasonló módon írja le, hogyan kezeli a miniszterelnök beosztottait: „Kiválóan kezeli a konfliktusokat. Ő maga gerjeszti őket, és állít egymással szembe embereket. Amikor pedig pattanásig feszültté válik a viszony, akkor megjelenik a színen ő. Megoldja a problémát, elsimítja a konfliktust, békét teremt. Ezért aztán mindenki szereti" (Janke 2013, 284).

Janke példaként Lázár János és Navracsics Tibor 2012-es egymás elleni kijátszását említi, amikor a miniszterelnök az utóbbi néhány hatáskörét az előbbihez delegálta (lásd még Sárközy 2014, 189–190, 199–200). Másik példája az akkori gazdasági miniszter, Matolcsy György és a szintén gazdaságpolitikus, akkor az IMF-fel folytatott tárgyalásokért felelős Varga Mihály közötti konfliktus generálása. Janke forrásai szerint a két politikus akkoriban nem is köszönt egymásnak. Harmadik példaként említhetjük a Lázár János és Rogán Antal közötti rivalizálást. 2015 végén Orbán létrehozta a Miniszterelnöki Kabinetirodát, amely átvette a politikai kommunikációs feladatokat Lázár minisztériumától, és Rogánt bízta meg a vezetésével. Ezt a lépést általában Lázár gyengítéseként értelmezték, aki túlságosan sok terület felett tett szert kontrollra. Mint köztudott, a ciklus vége után Lázár hátrébb lépett a politika második vonalába. Végezetül, háttérbeszélgetéseink is megerősítették azt a benyomást, hogy Orbán „schaberti" személyzeti politikát folytat: egyik beszélgetőpartnerünk elmondása szerint a miniszterelnök jellemző technikája, hogy több embernek villantja fel egy pozíció lehetősé-

gét, teszteli őket, és reakcióik alapján, továbbá a körülmények változásainak megfelelően választ közülük.

Az Orbán-rezsim második sajátossága a kormányzás informális természete. Ez részben a klientelizmusban jelenik meg (lásd e fejezet második részét). Mindazonáltal az informalitás az állami működést is áthatja. A politikai befolyás és privilégiumok nem függenek össze a formális kormány-, párt-, vagy állami hivatalokkal. Schaberttel szólva: Orbán „barátainak pártja" – vagy másképpen: személyes pártja – sokszor fontosabbá válik, mint a formális intézmények és pozíciók betöltői. A legfontosabb kérdéseket gyakran informális találkozókon, és nem kormányüléseken döntik el – az utóbbiak így a korábban meghozott döntések formális jóváhagyásának helyszíneivé váltak. Az informalitás persze mindig is része volt a kormányzásnak. A 2010 utáni időszakban azonban új volt, és az informalitás minőségileg más szerepét jelentette, hogy az erőteljesebben személyközpontú politikai vezetés egy meggyengült és – a kétharmados többségnek köszönhetően – folyamatos formálás alatt álló intézményrendszerben alkotmányos korlátok nélkül érvényesíthette akaratát.

Orbán körül egy szűkebb és egy tágabb informális kört különböztethetünk meg. A szűkebb kör tagjait, Orbán bizalmasait – néhány tucat embert – személyes kapcsolat fűzi a miniszterelnökhöz, ők „bejuthatnak" hozzá. Mindegyikük befolyásos formális vagy informális pozícióval rendelkezik valamilyen politikai, gazdasági vagy egyéb területen – befolyásuk forrása pedig mindenekelőtt az Orbánnal való bizalmas viszonyuk. Míg miniszтereit Orbán gyakrabban cseréli, felemelve, majd elejtve őket, a szűkebb kör tagjai általában hosszabb ideig élvezik kiemelt helyzetüket. Például, Matolcsy György, függetlenül a kormányban vagy máshol éppen betöltött pozíciójától (2013-ig gazdasági miniszter, majd a Magyar Nemzeti Bank elnöke), mintegy két évtizede felelős a gazdaságpolitikai stratégiáért. Schmidt Máriának, aki a Terror Háza Múzeumot alapította az első Orbán-kormány alatt, komoly befolyása van kulturális kérdésekben, mindenekelőtt az emlékezetpolitikában a 2010-es években is. Simicska Lajos, Orbán gyermekkori barátja és sokáig egyik legszorosabb szövetségese a Fideszben, a párt informális pénztárnokaként működött, majd a Fidesz-körüli gazdasági hálózat feje és szövetséges oligarcha volt egészen 2015-ös kegyvesztéséig. Habony Árpád szintén formális pozíció nélkül töltött be kulcsfontosságú szerepeket Orbán szolgálatában. Sokáig őt tekintették a legbefolyásosabb spin-doctornak, aki ötleteivel számottevően járult hozzá a Fidesz választási sikereihez. Külföldi szerepvállalásai is ismertek, legyen szó politikai hálózatépítésről, tanácsadásról, közvetítői szerepről, vagy éppen médiafelvásárlásról a Balkánon, Orbán szlovén és horvát szövetségesének, a Szlovén Demokrata pártnak (SDS) és a Horvát Demokratikus Uniónak (HDZ) a támogatása érdekében.

Orbán személyes pártjának tágabb köre egy lazább hálózat. Habár itt is vannak csodálók és politikailag elkötelezett káderek, a lojalitás személyes érdekeken is alapul. Ennek a hálózatnak a tagjai általában pozíciókat kapnak, részesülnek az állami erőforrásokból, illetve valamely területen ellenőrzést gyakorolnak a közpénzek és más erőforrások elosztása felett, cserébe bizonyos feladatok elvégzéséért és lojalitásukért.

Az Orbán-rezsim hatalomgyakorlásának harmadik jellegzetessége az egyszemélyi uralom. Fontos kérdésekben szinte semmi sem történhet a párton, a kormányzaton belül, vagy az állam bármilyen szegmensében Orbán hozzájárulása vagy jóváhagyása nélkül. Először is, Orbán pártelnökként szorosan kontrollálja pártját, amely a 2003-as új alapszabály elfogadásától kezdődően hipercentralizálttá vált (Oltay 2013). Mondhatjuk, ettől kezdve nem a Fidesznek van vezetője, sokkal inkább Orbánnak pártja (Balázs 2018). Pártelnökként Orbán választja ki, vagy legalábbis hagyja jóvá a Fidesz helyi vezetőit minden választókerületben, valamint a Fidesz minden képviselőjelöltjét is. Következésképpen minden országgyűlési képviselő Orbán lekötelezettje, és elszámoltatható általa. A parlamenti frakcióvezetőt szintén az ő döntése alapján választják ki. A Fidesz a magyar parlament legfegyelmezettebb frakciója, és ezáltal fontos erőforrás a pártelnök-miniszterelnök számára. Orbán monokráciájának második forrását erős hivatali jogkörei jelentik. A magyar kormányformát gyakran írták le kancellári rendszerként már 2010 előtt is, mivel erős és biztos pozíciót garantált a miniszterelnöknek. A 2010 utáni formális változások, mint az előző fejezetben láthattuk, tovább erősítették ezt a pozíciót. Orbán már nem csak a kormány miniszтereit, hanem az államtitkárokat is maga választhatja ki. Emellett patronázs pozíciók széles körére választhat ki jelölteket, egyebek mellett az úgynevezett nem-többségi, névleg független vagy félig független intézményekbe (ilyen például a médiahatóság, az ügyészség, az Alkotmánybíróság). Harmadszor, a formalizált intézményi hatáskörhöz jelentős *„soft-power"* társul, részben személyes pártja révén, ahogy fentebb bemutattuk. Végezetül, követői és a szélesebb nyilvánosság körében az „omnikompetens" politikai vezető képe alakult ki Orbánról a 2010-es választási győzelem előtt. A kompetencia itt nem elsősorban szakmai hozzáértést jelent, sokkal inkább az ország érdekének felismerésére és képviseletére való képességet (Balázs–Hajdú 2017, 91). Karizmájának és hatalmának ez a széles körű elismertsége az informális befolyás *(soft-power)* önálló forrása lett.

A fentieket összegezve: úgy véljük, hogy Schabert fogalmai fontos és hasznos kiegészítéseket jelentenek Orbán kormányzásának megértéséhez. Egyidejűleg fontos azonban hangsúlyozni a schaberti értelmezési keret alkalmazhatóságának határait: van ugyanis egy kulcsfontosságú különbség a schaberti fejedelem és Orbán között (vö. Bretter 2015). Az előbbi kategóriá-

ba tartozó, Schabert által elemzett politikusok (Kevin White, François Mitterrand, Konrad Adenauer, Franklin D. Roosevelt és mások) puha machiavellista eszközei ugyanis nem forgatták fel a létező intézményrendszert, nem állították kihívás elé az alkotmányos kormányzatot. Sem Machiavelli, sem Schabert fejedelmére nem jellemzőek a forradalmi változtatások vagy a nagyszabású intézményi átalakítások. Annyi közös mindenképpen van bennük Skowronek rekonstruktív vezetőjével (amelynek egyik példája éppen Roosevelt), hogy egy adott alkotmányos-intézményi környezetben tevékenykednek, az általuk végrehajtott átalakítások nem lépik át ennek határait (Illés–Körösényi–Metz 2017; 2018). A schaberti fejedelem ambíciója a rend fenntartása, hatalmának megtartása, és a stabil uralom gyakorlása (Bretter 2015). A schaberti monokrácia vagy fejedelmi hatalom tehát nem radikális rendszer-átalakítás, hanem erős személyes uralom az alkotmányos berendezkedés keretei között. Ezzel szemben Orbán rezsimalapítása során felforgatta az intézményrendszert (ahogy azt a negyedik fejezetben bemutattuk), nagyszabású változtatásokat hajtva végre mind az intézményi berendezkedésben, mind a hatalomgyakorlás módjában.

2. PREBENDALIZMUS ÉS ELITCSERE

Ahogy a fejezet elején említettük, Sebastián Mazzuca fogalmai jó kiindulópontot jelenthetnek állam és társadalom viszonyának elemzéséhez, amely a rekonstrukció informális oldalának másik fontos eleme. Az állam intézményei révén komoly hatást gyakorol a társadalomra, a hatalomgyakorlás két módja – Mazzuca fogalmaival: a bürokratikus és a patrimoniális – pedig alapvetően különböző állam-társadalom viszonyt hoznak létre. A bürokratikus hatalomgyakorlásban ez a viszony funkcionális, személytelen, a vezető és az „adminisztráció eszközei" között pedig megőrződik a „teljes elválasztás". Ezzel szemben a patrimonializmusban ezt az elválasztást felváltja a közjavak politikai vagy/és magáncélra való kisajátítása a vezető által, ezáltal pedig – magánérdekek mentén – fúzió jön létre az állam és a társadalom egyes csoportjai között.

Állam és társadalom ilyen fúziója egy lépéssel még tovább is mehet: ez a prebendalizmus kategóriája, mellyel kiegészíthetjük Mazzuca fogalmi sémáját. Csillag Tamás és Szelényi Iván (2015) az orosz és magyar posztkommunista kapitalizmusokat tanulmányozva fontos hasonlóságokat tártak fel a két ország között. Ezeket a hasonlóságokat írja le a prebendalizmus a weberi szociológiából vett fogalma, amely a tulajdonjogok újraelosztására irányítja a figyelmet: a vezető tulajdont ruház követőire szolgálataikért, azonban utóbbiak nem érezhetik az így nyert tulajdont teljes biztonságban. Ez

az a pont, ahol a prebendalizmus különbözik a patrimonializmustól. Ahogy a szerzők Weber nyomán fogalmaznak: „»Patrimoniális« uralom esetén a tulajdonosok uruk kegyéből jutnak tulajdonhoz (feudumhoz), azonban tulajdonjogaik általában biztosítottak, a kapott tulajdont örökölhetik. A prebendális uralom esetén a hívek szolgálatukért kapnak tulajdont (beneficiumot), azonban az uralkodó bármikor visszaveheti azt." (Csillag–Szelényi 2015, 21)

Elemzésük szerint Jelcin patrimoniális rendszere politikai hatalomszerzésre bátorította az orosz oligarchákat, akiket Putyin prebendális fordulata kényszerített térdre, véget vetve az állam oligarchák általi elfoglalásának. A Putyin-esettel ellentétben Orbán „puha" prebendalizmusa nem alkalmaz fizikai erőszakot, és másodlagos mechanizmus maradt egy elsődlegesen piaci rendszerben, mindazonáltal hatékonyságát mindez nem gyengíti.

A klientelizmus a prebendális állam-társadalom viszony egyik tipikus megjelenési formájának tekinthető, ahol a javakat általános sztenderdek helyett politikai lojalitások alapján osztják szét. Tartalma egy „valamit valamiért", *quid pro quo* jellegű viszony a kliens és a patrónus között. Magyarországon, ahogy látni fogjuk, ez általában azt jelenti, hogy a kliensek a nekik juttatott javakért cserébe támogatják a patrónus különböző politikai céljait: ez a támogatás lehet például médiavásárlás, vagy éppen sportegyesületek szponzorációja.

A fentebbi értelemben vett klientelizmus, mint a hatalomgyakorlás makroszintű formája, újrarajzolja az állam és a társadalom közötti határokat, informális kapcsolatok és függőségek révén kiterjeszti a politikai rezsim határait, behatolva a gazdasági szférába, a civil társadalomba, a kultúrába. Skowronek kategóriái (a régi rend megtörése, egy feltételezett mélyebb rend megerősítése, illetve egy új rend megteremtése) itt szociológiai jelentést nyernek, sorrendben a régi elitekkel való konfliktusokat, a klientelizmus legitimálását, illetve lojális kliensekből új elitek kialakítását jelölik. Mint a hatalomgyakorlás fentről lefelé (az államtól a társadalom felé) irányuló formája, az így kialakuló klientelizmus markánsan különbözik az állam oligarchák általi elfoglalásától (amely a társadalom egyes szereplőitől irányulna „felfelé" az állam irányába).[83]

83. A klientelizmust gyakran értelmezik olyan viszonyként, ahol politikai tisztségviselők válnak befolyásos magánérdekek klienseivé, azaz az állam magánérdekek általi elfoglalásának *(state capture)* tüneteként. Volt kísérlet ezen séma magyar viszonyokra való alkalmazására (Szilágyi 2015), mi azonban úgy látjuk, hogy a klientelizmus fordított irányú meghatározása, a prebendalizmus részeként értve alkalmazható igazán jól az Orbán-rezsimre (vö. Tóth–Hajdu 2017; Sallai–Schnyder 2018), ahol egy nagy hatalmú politikai patrónus juttat anyagi előnyöket lojális követőinek a rezsim támogatása vagy jövőbeli szívességek érdekében.

A magyar esetben a Fideszre jellemző politikafelfogás és Orbán tudatos elitépítési stratégiája teszi különösen relevánssá a prebendális hatalomgyakorlás és a klientelizmus fogalmait. Szemben Orbán liberális és szocialista elődeivel, akik az állam semlegességének narratíváját hirdették, a miniszterelnök és a Fidesz ideológusai az állami beavatkozás fontosságát hangsúlyozzák a társadalmi struktúrák és a kormányzati közpolitikák haszonélvezői körének átalakításában. A 2010-es hatalomra jutás után a Fidesz populista, elitellenes diskurzusait Orbán tényleges kormányzati politikává fordította le többek között a gazdasági és kulturális szférákban. Az erőteljes patronázs és klientelizmus a tudatos elitcserét a „posztkommunista" elitek leváltását, és egy új, Orbán személyéhez és pártjához politikailag lojális elit kialakítását szolgálta. Ennek eszközei közé tartoztak például a lojális üzletembereknek adott állami megbízások (közbeszerzések), szabályozások *ad hoc* megváltoztatása, illetve *ad personam* törvények meghozatala annak érdekében, hogy baráti cégeket, társadalmi szervezeteket, illetve Fidesz-lojalistákat kedvező helyzetbe hozzanak, ahogy az például a trafikpályázatoknál, vagy a takarékszövetkezeti szektor 2013-as átalakításakor történt.

Az új elit megteremtésére irányuló politika átrajzolta az állam és társadalom közötti határvonalakat: a kormánybarát cégek és szervezetek kvázi az Orbán által kontrollált intézményrendszer részévé váltak. Mindazonáltal a határok átrajzolása nem pusztán nagyobb állami beavatkozást jelent a gazdaságba, a kultúrába és a társadalom életébe, hanem a határok elmosódását, vagy egyenesen megszűnését, azaz állam és társadalom összefonódását és fúzióját.

Nem pusztán üzleti szereplőkhöz köthető járadékvadászatról és korrupcióról van itt szó. Sokkal inkább az állami költségvetésből vagy uniós támogatásokból származó erőforrások kliensekhez való áramoltatásáról, majd innen az elosztásért felelős politikai tisztségviselőkhöz való „visszaosztásáról", majd párt- és kampányfinanszírozási célokra, vagy éppen Fidesz-vezetők által kedvelt sportegyesületekhez és színházakhoz való továbbáramlásról (utóbbi a TAO támogatás révén valósul meg). Az így összekapcsolódó magán-, pártpolitikai és állami érdekeket üzletemberek, közszolgák, politikusok és járadékvadász „vállalkozók" felemelkedő hálózata menedzseli lokális, regionális és nemzeti szinten.[84] Ez a hálózat Orbán körül szerveződik, aki irányítja és vezényli a kulcsfontosságú tulajdoni átrendeződéseket

84. Megjegyezzük, hogy a klientelizmus fogalmát nem szabad a leggazdagabb és legnagyobb befolyással rendelkező üzletemberekre korlátozni, a fogalom kiterjesztendő a politikai patrónusok és a kisebb kliensek közötti *quid pro quo* kapcsolatokra is (ennek a kiterjesztésnek a fontosságához lásd Mihályi–Szelényi 2019). Habár ebben a fejezetben az elitekre fókuszálunk, a hatodik fejezetben részletesebben elemzett dohány-kiskereskedelmi engedélyek ügye a kisléptékű klientelizmus fontos példája.

a bank-, energetikai, média és más szektorokban (Csillag–Szelényi 2015; Várhegyi 2019). Ez azonban nem azt jelenti, hogy minden olyan szférában, ahol az állam és a társadalom közötti határ elmosódik, minden szál közvetlenül Orbánhoz köthető vissza. Az alább következő esettanulmányok a gazdaság, a média és a kultúra szférájáról, a prebendalizmus és a klientelizmus magyarországi működésének bemutatásán túl, arra is rámutatnak, hogy egyrészt kialakultak az autonómia sajátos fokával jellemezhető területek, másrészt az orbáni vezetési logika bizonyos területeket éppen, hogy távol tart a közvetlen irányítástól saját mozgásterének növelése érdekében.

Gazdaság

A gazdaságba való állami beavatkozás orbáni politikájának egyik fontos célja volt a „posztkommunista" elit lecserélése, és helyébe egy új, a Fideszhez, és mindenekelőtt hozzá lojális nemzeti tőkésréteg létrehozása.[85] Ennek a célnak természetes következménye volt a klientelista tendenciák erősödése (Csillag 2013; Kornai 2015; Csillag–Szelényi 2015; Várhegyi 2019). A kedvezményezettek köre kiterjedt családtagokra és barátokra is (Becker 2013).[86]

A nemzeti tőkésréteg építésének karakterisztikus, realista szellemű[87] igazolását adta a Fidesz egyik vezető ideológusa, Lánczi András, egy 2015-ös interjúban. A kritikus sajtó által pellengérre állított kormányzati korrupcióval kapcsolatban Lánczi azt állította, hogy „[a]mit korrupciónak neveznek, az gyakorlatilag a Fidesz legfőbb politikája", azaz egy „hazai vállalkozói réteg kialakítása, az erős Magyarország pilléreinek a kiépítése vidéken vagy az iparban" (Lánczi 2015). Emellett analógiát vont a Fidesz politikája, az 1948 utáni kommunista államosítások és az 1989 utáni privatizáció között, megkérdőjelezve, hogy ezek a korrupció példái lettek volna. A Lánczi által ki nem mondott konklúzió az volt, hogy minden politikai rezsimnek szüksége van stabil gazdasági háttérre, amely nem lehet független a politikai döntéshoza-

85. Fontos itt megemlíteni, hogy – amint azt Scheiring Gábor kutatásaiból tudjuk (Scheiring 2019) – a gazdaságban 2010 után lezajló top-down elitkreálást kiegészíti egy korábban, a kétezres évek közepén kezdődő bottom-up folyamat, a technológiaintenzív feldolgozóiparból kiszoruló hazai tőkések jobboldal felé fordulása. Scheiring utóbbi folyamatot nevezi a „nemzeti tőke lázadásának".

86. A nemzeti tőkésréteg megteremtése egyes esetekben az előző rezsim aktív politikai vagy gazdasági szereplőinek „kooptálását" is jelentette. Leisztinger Tamás, Aczél Zoltán vagy Kóka János például az Orbán-rezsimmel aktív gazdasági kapcsolatokat tartanak fenn, azaz lehetőséget kapnak a rezsim számára is kedvező, támogatott befektetésekre és üzletekre (Bódis 2019a).

87. Orbán realizmusát bővebben a hatodik fejezetben tárgyaljuk.

taltól; a politikai vezetés irányvonalához képest nem üzletelhet semlegesen, mert a gazdasági tevékenység a rezsim fenntartásának is eszköze.

A magyar gazdaság szemléletes példákat kínál annak bemutatására, hogyan vált a hatalomgyakorlás prebendálissá, és hogyan zajlik a nemzeti tőkésréteg építése. Négy mechanizmust fogunk bemutatni ezek közül, amelyeken keresztül a gazdaság területén Orbán megtörte a régi rendet, és lojális kliensek körének létrehozásával megkezdte egy új rend kiépítését.[88]

A klientúraépítés egyik mechanizmusa a már említett *ad personam* törvényhozás kormánybarát üzletemberek vagy oligarchák támogatására. Példaként az oszlophirdetésekre közlekedésbiztonsági indokkal kiszabott 2012-es tiltás említhető, amellyel a kormányzat az akkor még Orbánhoz lojális Simicska Lajos cégét (Mahir) akarta segíteni. Az új jogszabály súlyos hátrányba hozta a Mahir konkurensét, az ESMA-t, amelyet tulajdonosai végül 2015 tavaszán eladtak egy másik Orbán-barát üzletembernek, Garancsi Istvánnak (az eladás időpontjában Simicska és Orbán már szakítottak). Hasonló eset volt a kaszinóké. Első lépésként a kormány 2011-ben megnégyszerezte az offline nyerőgépek után fizetendő adót, majd egy 2012-es szabályozással a nyerőgépek üzemeltetését a kaszinókra korlátozta, amelyek nyitása és üzemeltetése koncesszióhoz kötött. A 2013-ban kiírt tizenegy kaszinókoncesszió legnagyobb nyertese Andy Vajna filmügyi kormánybiztos és üzletember lett, aki monopolhelyzetbe került a budapesti kaszinópiacon, mivel megnyerte mind az öt fővárosi koncessziót. A fővároson kívüli koncessziónyertesek között is voltak cégek, amelyek Fidesz-közeli üzletemberekhez (Garancsihoz, Szima Gáborhoz és Seszták Miklóshoz) kapcsolódtak. 2020-ra, Andy Vajna birodalmának felbomlásával a koncessziók pedig Garancsi István kezében koncentrálódtak.

Egy második mechanizmust a közbeszerzések konkrét cégekre szabása jelenti. Ennek egyik ismert példája a világítástechnikával foglalkozó Elios, amelynek a minket érdeklő időszakban a miniszterelnök veje, Tiborcz István, társtulajdonosa volt. A Direkt 36 oknyomozó újságírója dokumentumelemzéseken és interjúkon alapuló cikkében arra jutott, hogy az Elios által megnyert, a közvilágítás felújításának céljával kiírt közbeszerzések követelményei szigorúbbak voltak a megszokottnál, korábbi nagy értékű referenciamunkákat várva el (ennek más magyarországi cégek nem tudtak megfelelni), illetve szokatlan követelményeket állítva (például a lámpaház festésének színkódja, vagy hogy hajlított üveg legyen a lámpa búrája). Ennek eredményeképp az Eliosnak gyakran nem volt riválisa a közbeszerzéseken. Mindez afelé mutat, hogy a közbeszerzések feltételeit az Eliosra szabták (Vorák 2015). Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) a cég harmincöt

88. További mechanizmusok bemutatásához lásd Laki Mihály tanulmányát (2019a, 74–82).

közvilágítási projektjének kapcsán súlyos szabálytalanságokat és potenciális összeférhetetlenséget tárt fel (Kerner 2018; Kőműves 2018). A magyar rendőrség azonban az ügyet gyorsan lezárta, a nyomozás szerint nem történt bűncselekmény. A magyar kormány a későbbiekben mégis visszavonta a gyanú alá eső közbeszerzések uniós finanszírozására való igényét, így a projektek végül magyar költségvetési forrásból valósultak meg.

Egy harmadik mechanizmus az állami monopólium bizonyos területeken történő bevezetése, majd a koncessziók elosztása a kliensek között. Ennek a legismertebb esete a dohánytermék-kiskereskedelemben bevezetett állami monopólium 2012-ben. Ez a kisléptékű klientelizmus egyik jó példája: itt, szemben a nagyléptékűvel, nem néhány üzletember jutott milliárdos forrásokhoz, hanem nagyszámú kiskereskedő kisebb bevételi forráshoz. A magyar ellenzék szóhasználatában a kiskereskedelmi engedélyek kiosztása a „trafikmutyi" nevet kapta, a helyi fideszes politikusok családtagjainak, barátainak vagy támogatóinak a nyertesek körében feltételezett magas száma miatt. Empirikus kutatások (sajtóelemzésre és interjúkra építve) szintén a klientúra-építést jelölték meg az intézkedés egyik fő céljaként (Laki 2014; vö. Laki 2017).

Egy további lehetséges mechanizmus a közpénzek kliensekhez juttatása alternatív utakon keresztül. Ennek példáját jelentik a Magyar Nemzeti Bank (MNB) Pallas Alapítványai, amelyeknek az MNB 260 milliárd forintot utalt át. Egyéb kiadások mellett ennek az összegnek egy része egy Mészáros Lőrinchez köthető céghez került (nagyjából 3,5 milliárd forint), egy kisebb rész az Origo kormánypárti weboldalhoz (nagyjából 600 millió forint), illetve a pénzből állampapírokat is vásároltak (Stubnya 2016). Az ezzel kapcsolatos kormányzati kommunikáció szerint az alapítványokhoz kerüléssel a pénz „elveszíti közvagyon jellegét", és erre alapozva megkísérelték törvénymódosítással megakadályozni az alapítványi szerződések nyilvánosságra kerülését.

A klientelizmus további jelének tekinthető, hogy a három fentebb említett kliens, Mészáros, Garancsi és Tiborcz a második, tizennegyedik és harminchatodik leggazdagabb magyar a témában évente összeállított egyik lista szerint (Szakonyi 2019). Egyikük sem szerepelt ezen a listán 2010-ben (Szakonyi 2010 – igaz, Garancsi rajta volt a 2006-os listán relatíve kisebb vagyonnal, majd eltűnt róla).[89] Empirikus elemzések szintén megerősítik

89. Mészáros és Garancsi a Forbes 2018-as listáján is megjelenik, az első és a huszonkettedik helyeken (Forbes 2018). Mészáros pályájának gyors felívelését jól szemlélteti, hogy míg 2019-es vagyona közel negyvenszer haladja meg a 2014-eset (a Szakonyi-féle lista adatai alapján), addig a lista első helyén szereplő, már az Orbán-rezsim kialakulása előtt milliárdos Csányi Sándor ugyanezen idő alatt csak ennél jóval szerényebb mértékben, 2,4-szer lett gazdagabb.

azt az állítást, hogy az említett üzletemberek felemelkedésében szerepe volt a politikai favoritizmusnak: a Mészároshoz, Garancsihoz, Tiborczhoz és Simicskához köthető cégek által megnyert közbeszerzésekben a verseny intenzitása szignifikánsan alacsonyabb volt, a korrupciós kockázatok pedig szignifikánsan magasabbak, mint más magyar cégek esetében, állítják szerzők, akik a 2010 és 2016 közötti időszak 126 330 közbeszerzési szerződését elemezték statisztikai módszerekkel (Tóth–Hajdu 2018).[90]

Ha az illusztratív példákon túl valami általánosabbat akarunk mondani, érdemes egy pillanatra visszatérnünk a leggazdagabb magyarok listájának felső helyeihez. A 2010-es lista legelső húsz helyezettje között csak három, a Fidesz tágabb gazdasági köréhez sorolható üzletember volt jelen,[91] vagyonuk pedig a legfelső húsz vagyonának 22%-át tette ki. Ezzel szemben 2019-ben már négyen voltak tagjai a Fidesz szűkebb, hárman pedig a tágabb gazdasági körének.[92] A szűkebb kör részesedése a top 20 vagyonából önmagában 21%, a szűkebb és tágabb köré együtt pedig már 44% volt, ami markáns növekedést mutat.[93] Ezen számok alapján úgy tűnhet, hogy bár

90. Újságírói számítások szerint az építőiparban a Mészároshoz, Szíjjhoz, Tiborczhoz (és Aczél Zoltánhoz) köthető cégek lényegesen nagyobb profitrátával képesek működni, mint más cégek (Bódis 2019b; 2020).

91. Csányi Sándor, Széles Gábor és Wáberer György.

92. Azokat az üzletembereket soroltuk a szűkebb körbe, akik vagy Fidesz-tagok; vagy betöltöttek valamilyen fontos (kormányzati vagy szimbolikus) funkciót; Orbán családtagjai vagy közeli barátai (a lista első húsz helyéről például Garancsi és Mészáros); vagy rendszeresen nyertek nagy értékű közbeszerzéseket az elmúlt években, és közeli kapcsolatban állnak az előbbi kategóriákba tartozókkal (például Szíjj László, akinek cégei több közös vállalkozást folytatnak Mészároshoz köthető cégekkel). A tágabb körbe olyan üzletembereket soroltunk, akik megfelelnek valamelyik fentebbi követelménynek, de már 2010 előtt is több évig a leggazdagabbak között szerepeltek. Utóbbi tényező azért fontos, mert megmutatja, hogy helyzetüket nem Orbánnal való jó viszonyuknak köszönhetik, sokkal inkább kooptálta őket a rezsim már eleve meglévő vagyonuk és befolyásuk miatt (Csányi Sándor például köztudottan a Magyar Labdarúgó Szövetség elnöke lett; Wáberer György a magyar logisztika és közúti fuvarozás fejlesztéséért felelős miniszterelnöki megbízott; Széles Gábor pedig a kormánybarát média egy részét működtette 2016-ig, amikor eladta médiaérdekeltségeit Mészáros Lőrincnek). A fenti kategorizálásból a kapcsolatok heterogenitása, illetve a Fidesz és az üzleti elit közötti összefonódás miatt természetesen kiiktathatatlan a személyes ítélet szerepe. Mindazonáltal úgy véljük, a kategorizálás ezen korlát ellenére is vet némi fényt a magyarországi klientelizmus mértékére.

93. Scheiring Gábor (2019) szélesebb alapokon vizsgálódik, és egy szofisztikáltabb, négyosztatú kategorizálást alkalmaz, megkülönböztetve „politikai kapitalistákat" (akik felemelkedésüket egyértelműen Orbánnak köszönhetik), „elkötelezett jobboldaliakat" (akik a Fidesz-kormányok segítsége nélkül gazdagodtak meg, de szimpátiáikat nyíltan vállalják), „feltörekvő tőkéseket" (akik ideológiailag kevésbé elkötelezett, self-made vállalkozók, és pragmatikus alapokon szimpatizálnak a Fidesszel), illetve „kooptált tőkéseket" (akiknek formálisan a bal- és a jobboldalhoz is volt kötődésük). Példáink közül Mészáros, Garancsi és Tiborcz az első, Széles a második, Wáberer a harmadik, Csányi pedig a negyedik kategóriába tartozik ebben a kategóriarendszerben. Scheiringgel ellentétben Demján Sándort nem kategorizáltuk

robusztus módon erősödő tendencia a klientelizmus a gazdasági elit körében, a gazdaság egészét tekintve „csak" másodlagos, kiegészítő logikája a domináns piaci viszonyoknak. Ezt a következtetést a későbbiekben pontosítani fogjuk, a három szféra összehasonlítása kapcsán, rámutatva, hogy nehéz megbecsülni a klientelizmus tényleges mértékét és hatását, mivel az hat a piaci szereplők viselkedésére is.

Média

Nem sokkal a Fidesz számára meglepő 2002-es választási vereség után Orbán Viktor a közszolgálati televízió „felosztását" követelte az ellenzék és a kormánypárt között. Medgyessy Péter akkori miniszterelnök ezt visszautasította, azt javasolva, hogy akinek saját televízióra van szüksége, az vegyen magának egyet. Orbán és a Fidesz megfogadta a tanácsot, a párthoz közel álló médiahálózat már 2010 előtt formát öltött, mialatt a párt ellenzékben volt. Mindazonáltal a média képe alapvetően változott meg 2010 után, mind a közmédia feletti irányítás megszerzése, mind magáncégek, televíziók, rádiók és online médiafelületek megvásárlása révén. Óriási közszolgálati és kereskedelmi részekből álló médiahálózat jött létre ily módon, amelyen keresztül centralizált kormánypárti üzenetek juttathatóak el széles választói rétegekhez. A magyar médiatérkép átszabása a klientelista és a prebendális logika alapján ment végbe: az átalakítások során a köz és magán (állam és társadalom) közötti határvonal elmosódott, és a nyilvános diskurzus feletti kontroll terén fúzió jött létre a köz- és kereskedelmi szolgáltatók között.

Az, hogy a választások mindenkori győztesei „megszállják" a magyar köztelevíziót és -rádiót, már-már rutinszerűnek nevezhető. A közszolgálati csatornák költségvetését, menedzsmentjét, és az általuk kínált tartalmat mindig is a politikai harc kulcsfontosságú erőforrásának tekintették a magyar politikusok, még azután is, hogy a kereskedelmi televíziók, majd az online média megjelent a piacon, és a közmédia hatása ennek köszönhetően érdemlegesen csökkent. A 2010-es választás után, hatékonysági szempontokra hivatkozva, a menedzsment lojalistákra való szokásos lecserélésén túl a közmédia teljes infrastruktúráját átalakították, egy konglomerátumban egyesítve a tévé- és rádióadókat és a Magyar Távirati Irodát (MTI).[94] Utóbbinak fontos szerepe

„Fidesz-közelinek", a párthoz való lazább kötődése miatt (ami leginkább néhány szimpatizáló megnyilvánulásban és a bankjának nyújtott 2013-as kormányzati segítségben állt).

94. Az intézményi és jogi keretrendszer legfontosabb változásaihoz lásd Bajomi-Lázár (2013), Török Bernát (2014), illetve Polyák–Nagy (2015).

van a média hírekkel való ellátásában, hiszen mind az országos, mind a helyi orgánumok nagyban támaszkodnak a hírügynökség ingyenesen szolgáltatott termékeire, ami gyengíti a hírek MTI-től független, lényegesen költségesebb beszerzését és a független beszámolókat. Ebből adódóan aligha véletlen, hogy egy Fidesz-közeli *think-tank*ekkel személyi átfedésben lévő – az egykori kormányszóvivő és Századvég-vezető, Giró-Szász András tulajdonában álló – céggel kötöttek szerződést az MTI híreinek helyi rádióhálózatok számára való szerkesztésére, ezáltal lehetőséget nyerve a napirend és a narratíva országos befolyásolására.

A párt-, köz- és üzleti érdekek fúziója még látványosabbá vált a rádiós és televíziós frekvenciák elosztásának feladatát is ellátó médiafelügyeleti hatóságok átalakításával. A 2010-ben újonnan létrehozott Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) elnökének személyére a miniszterelnök tesz javaslatot (mandátuma pedig kilenc évre szól). A hatóságon belül önálló szervként létrehozott és csak kormánypárti tagokból álló Médiatanács aktívan hozzájárult a médiapiac átalakításához. Különösen látványos volt például, hogy több rádióadót is kormányközeli vállalkozóknak adtak (a Rádió1 átvételével helyi rádiókból álló országos hálózat jött létre), például a filmügyi kormánybiztos Andy Vajnának, aki a két nagy hazai kereskedelmi tv-hálózat egyikének, a TV2-nek is tulajdonosa volt 2019-es haláláig (a hálózatot egy állami banktól kapott hitellel vette meg). Vajna halála után Mészáros Lőrinc emberei vették át a céget, amely így a Fidesz körüli médiaportfólió részeként, de a KESMA néven centralizált konglomerátumtól elválasztottan működött.

A médiakörnyezet megváltoztatása és a kormánypárti befolyás növelése változatos eszközökkel ment végbe. Habár alakult néhány új csatorna, a legfontosabb, legtöbb néző elérésére képes médiumok elért tulajdonosváltása fontosabb eszközévé vált a befolyás növelésének. Túl a már említett TV2-n, a vezető online hírportált, az Origót is sikerült megszerezni és Fidesz-lojalista menedzsment irányítása alá rendelni, ami érdemben változtatta meg az oldal hangnemét. A helyi napilapok esete részben hasonló volt. Ezek a lapok kiemelkedő fontosságúak voltak a Budapesten kívül élő választók elérésében. A 2010-es években Orbánhoz lojális üzletembereknek lépésről lépésre sikerült megszerezni a megyei napilapokat, amelyek az országos szintű kormányzati üzenetek helyi szócsöveivé váltak, utóbbiakat gyakran azonos címlappal közvetítve. Egy hasonló „átvétel" vezetett a legnagyobb példányszámú hazai nyomtatott politikai napilap, a *Népszabadság* és kiadója megszűnéséhez 2016-ban. Igaz, formálisan nem történt kormányzathoz köthető cselekmény a vásárlásban: a tradicionálisan a szocialistákhoz közel álló lapot egy közvetítő vásárolta meg, aki azután úgy döntött, nem akar költeni a veszteséges termékre. Míg a helyi lapokat megtartották a Fi-

desz számára, a kormánykritikus országos lapot megszüntették. Ritka kivételként a kormány visszakozott a vezető kereskedelmi televízióval, az RTL-lel való összeütközés során, amelynek reklámbevételeit tervezték keményen megsarcolni. Mindazonáltal az eset látványos példáját szolgáltatta az *ad personam* törvényhozásnak, és annak, hogy az egyedi esetekre szabott törvények segítségével a kormányoldal megpróbál aktívan beavatkozni piaci viszonyokba. További kormányzati technikaként kiemelhető a fontos riválisok kikapcsolása, majd az általuk korábban kínálthoz hasonló termék bevezetése. Például miután Simicska Lajos 2015-ben szakított a kormányfővel, a budapesti tömegközlekedésben ingyenesen terjesztett lapjának, a Metropolnak a szerződését felbontották, és Lokál néven gyorsan új napilapot hoztak létre, amely Fidesz-párti üzeneteket közvetített. Érdemes megemlíteni továbbá, hogy Simicskát hasonló módon „cserélték le" a hirdetési piacon is, amely különösen fontos a kormányzati plakátkampányokhoz.

A kormány médiában elhelyezett hirdetései nélkülözhetetlenné váltak több Fidesz-közeli médium fennmaradásához: sokuknak ez a legfontosabb bevételi forrása. Másképpen fogalmazva: a kormányzat magánkézben lévő médiacégeket tart fenn költségvetési pénzből pártpolitikai érdekből. Emellett néhány ellenzéki orgánum is nagyban támaszkodik költségvetési forrásokra. 2016 és 2018 között az alapvetően kormányzati finanszírozásra támaszkodó hírmédia aránya 9%-ról 40%-ra emelkedett (Bátorfy–Urbán 2019). Ezen médiumok hirdetési bevételeinek több mint 30%-a közvetlenül a kormányzattól érkezik, amely nemcsak azért hirdet, hogy üzenetét terjessze, hanem a médiumok fenntartásának és befolyásolásának érdekében is. A kormányzati médiakampányokat a Nemzeti Kommunikációs Hivatal tervezi meg, amelyet 2015 óta a Miniszterelnöki Kabinetiroda vezetője, Rogán Antal vezet.

A növekvő Fidesz-közeli médiahálózat 2010 után évekig Orbánhoz közel álló vállalkozók kezében volt. 2018 végén azonban a centralizáltabb működés és a magasabb hatékonyság érdekében majdnem minden korábban alapított vagy kormányzati segítséggel egyéb módon megszerzett médiumot egy konglomerátumban vontak össze. Miután 2018-ban a Magyar Nemzetet és a Hír TV-t visszaszerezték Simicska Lajostól, létrehozták a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (KESMA), amely egységes vezetés és lojális menedzsment alatt integrálta a Fidesz-közeli médiumokat, világossá téve, hogy a centralizált üzeneteknek elsőbbsége van az eltérő véleményekhez képest.[95] A lépés megmutatta a médiapiac ezen szegmensének

95. Varga István, a KESMA kuratóriumi elnöke 2019-ben lemondani kényszerült posztjáról, miután egy interjúban kritikát fogalmazott meg a fideszes médiával szemben, azaz a saját maga által vezetett médiumokkal kapcsolatban.

prebendális természetét: a több mint 450 címet (napilapokat, online hírportálokat, hetilapokat, tv-csatornákat) addigi tulajdonosaik ugyanis egyszerre és ajándékként ruházták át az alapítványra, jól mutatva, hogy nem üzleti tranzakcióról, sokkal inkább személyes és politikai elkötelezettségeken alapuló szolgálatról volt szó. A konglomerátum formálisan magán- és nonprofit intézmény, azonban szoros Fidesz-kötődésekkel rendelkező menedzsment vezeti, a kormányzaton belül kialakított üzeneteket közvetíti, és nagyrészt az állami költségvetésből tartja fenn magát.

Összességében elmondhatjuk, hogy 2010-től kezdődően a médiakínálat tudatos átformálása történt annak érdekében, hogy segítse a Fideszt üzeneteinek a választópolgárokhoz való eljuttatásában, képessé tegye a napirend formálására, a kormányoldaltól független és ellenzéki média üzeneteinek semlegesítésére. A 2010-es évek elején először a közszolgálati médiában, majd az Orbánnal szembefordult médiacézár, Simicska 2018-as kapitulációját követően a kereskedelmi média legtöbb területén is Fidesz-hegemónia alakulhatott ki, legalábbis ami a kínálatot (a médiaegységek számát), a tulajdonosi befolyást, és a finanszírozási lehetőségeket illeti.[96]

A médiakínálat átalakítása mögött egy három évtizedes ideológiai és politikai vita húzódik a médiaszabadságról és a média pluralitásáról. A 2010 utáni kormányzati beavatkozások igazolására felhozott legfőbb érv az volt, hogy az uralkodó – piaci és politikai – hegemóniával szemben az állami beavatkozás teremthet valódi pluralizmust, és teheti lehetővé a semlegesség doktrínáján való túllépéssel a közösségi érdekek képviseletét (Koltay–Lapsánszky 2011; vö. Jakab–Szilágyi 2016, 270–271). Úgy véljük, hogy közelebb állhat a valósághoz az az értelmezés, amely szerint a médiatérkép átrajzolása a pártok közötti évtizedes, a média befolyásolásáért és irányításáért folytatott harc része. A jobboldalon a rendszerváltás óta úgy vélték, hogy a médiában kialakult baloldali és liberális hegemóniát ellensúlyozni kell, ami lényegében véget nem érő vitát nyitott meg arról, hogy melyik oldal rendelkezik médiafölénnyel, az mekkora és miben is ragadható meg (Kiss–Szabó 2019).[97] Az e mögött álló politikai logikát Orbán Viktor 2009-es

96. Ez nincs vagy jóval kevésbé van így az állampolgári médiafogyasztás tekintetében, noha a különböző kutatások eredményei eltérnek. Egy empirikus kutatás szerint „Magyarországon minden társadalmi rétegben [...] jelentős mértékű a politikai ízléssel ellentétes média fogyasztása." (Róna et al. 2020, 4, 21–22). Más kutatások szerint a sokszínű tájékozódás mellett a lakosság egy része ugyanakkor politikai „hírbuborékban" él (Győry–Tímár 2017; Janky–Kmetty–Szabó 2019).

97. A baloldali-liberális hegemónia ellensúlyozása a médiában olyan rekonstrukciós cél, amelyet már Orbán első kormánya is kitűzött. Az 1998 szeptemberében meghirdetett „kiegyensúlyozás" politikája át kívánta alakítani az erőviszonyokat „a médiában, a kulturális szférában és az üzleti világban" (Orbánt idézi: Debreczeni 2003, 392). Mindez az orbáni retorikában a „posztkommunizmus" elleni küzdelemként jelent meg: a kialakult szituációnak

kötcsei beszédében a következőképpen fogalmazta meg: „Egy hatalompolitikai rendszernek három forrása van; három formában, három dologgal kell etetni, hogy újratermelődjön: pénzzel, ideológiával és szavazattal. [...] Megalkották [ti. a szocialisták] az ideológiát is: kiépítettek egy saját médiát, magukhoz láncoltak egy értelmiségi holdudvart, amelynek képviselői aztán axiómaszerűen fogadtatták el a társadalommal, hogy a baloldaliság eredendően természetes állapota az embernek" (Orbán-beszéd, 2009.09.05.).

Az újságírói objektivitás tradíciójának gyengülésével és a piac fragmentálódásával (Szabó–Kiss 2012) Orbán törekvése az ellensúlyozásra megvalósíthatóvá vált: a média a Fidesz kétharmados többsége által nyert jogi, pénzügyi és politikai erőforrásokkal együtt Orbán hatalmának fontos építőkockájává vált.

Kultúra

Politika és kultúra 2010 utáni viszonyának megértéséhez fontos felidéznünk a magyar értelmiségben és a kulturális elitben fennálló hagyományos ideológiai-kulturális törésvonalat a baloldali-liberális, valamint a nemzeti, keresztény és konzervatív tábor között. Ennek a törésvonalnak a mélységét a közélet egyes szféráiban időről időre fellángoló nyílt kultúrharc mutatja. Jellemző, hogy az 1989–1990-es demokratikus átalakulást követő évtizedben a kulturális intézmények két párhuzamos rendszere jött létre, létrehozva a kulturális életben a balra húzó (liberális) és jobbra húzó (nemzeti-keresztény) egyesületek és akadémiák rivalizálását.[98]

Megjegyzésre érdemes, hogy a törésvonal két oldala nem volt szimmetrikus az 1990 és 2010 közötti időszakban: a baloldali-liberális oldal erősebb és befolyásosabb volt a kulturális elit legtöbb – ha nem is minden – szegmensében. Egy 2009-es elitkutatás szerint a kulturális elit 47%-a vallotta magát baloldalinak (szemben a 29%-nyi jobboldalival), illetve ugyancsak 47% liberálisnak, szemben a 30%-nyi konzervatívval (Girst–Keil 2011, 317–319). Kristóf Luca elitkutatásai szerint a baloldali fölény a reputációs, valamint a közvélemény formálásában fontos szerepet játszó ún. intellektuel elitben még erősebb: az előbbiben 53%, az utóbbi esetében pedig 52%

ezek szerint a rendszerváltás miténtje, a régi elitek lecserélésének elmaradása az oka (Illés–Körösényi–Metz 2017, 119).

98. Míg a jellemzően nemzeti-keresztény és jobboldali művészek az MMA-ban, a Magyar Teátrumi Társaságban és a Magyar Írószövetségben tagok, addig a Széchenyi Irodalmi és Művészeti Akadémia (SZIMA), a Magyar Színházi Társaság és a Szépírók Társasága tagsága inkább baloldali és liberális politikai-kulturális attitűdökkel jellemezhető.

az önbevallás alapján mért részarányuk, míg a jobboldaliaké mindkét mintában 28% (Kristóf 2014, 120).

Orbán Viktor 2009-es kötcsei beszédében nagyszabású kultúrpolitikai váltást vázolt fel a következő kormány feladataként: „az új kormányzat részben vagy egészben más szellemi alapokon kívánja megszervezni a magyar közösség életét", és a polgári, keresztény, nemzeti és konzervatív értékek iránt elkötelezett értelmiségiekre és művészekre fog támaszkodni (Orbán-beszéd, 2009.09.05.). A közéletben történt negatív diszkriminációról panaszkodó és *ressentiment*-t érző jobboldali, nemzeti-keresztény értelmiség és kulturális elit pedig ennek nyomán a Fidesz-kormánytól jövő kompenzációkban reménykedett pozíciók, erőforrások és megbecsültség terén. A kultúra Orbán értelmezésében politikai és ideológiai funkcióval rendelkezik, azaz hozzá kell járulnia a politikai közösség megteremtéséhez és fenntartásához; az idézett kötcsei beszédben elutasította a pluralizmust, továbbá a baloldali-liberális és a nemzeti-keresztény politikai és kulturális elit között kibontakozó állandó improduktív értékkonfliktust. Ezt a konfliktust egy új, domináns kormányzó pártnak kell meghaladnia, amely alkalmas a nemzeti ügyek felismerésére és képviseletére, és egy politikailag és ideológiailag homogén kultúrpolitika folytatására (Orbán-beszéd, 2009.09.05.).

Az állam Magyarországon hagyományosan nem hagyta a kulturális életet teljes mértékben a társadalmi önszerveződésre és a piaci erőkre, hanem azt maga is formálni kívánta (Bozóki 2013; Barna et al. 2019). Az Orbán-rezsim 2010 utáni kultúrpolitikájának, követve az imént ismertetett kötcsei víziót, két általános és egymással összefüggő célja volt: egyfelől, az intézményi pozíciók megszerzése és az erőforrások elosztásának (közfinanszírozás) politikai elképzeléseinek megfelelően történő megváltoztatása; másodszor, a kulturális kánon újraírása a párt nemzeti, keresztény és konzervatív orientációjának, és Magyarország kulturális hagyományainak megfelelően (Kristóf 2017a).

Ebben a kontextusban a klientelizmust három körülmény táplálta. Egyfelől, a káoszmosz és a kreativitás orbáni politikája, a kulturális kormányzat „kettős struktúrájának" (Kristóf 2017a) megteremtése: a Kultúráért Felelős Államtitkárságon túl külön ügynökségek kerültek felállításra konkrét célokkal, intézményi és pénzügyi autonómiával és kötelességek saját körével. Vezetőik személyét többnyire személyesen Orbán választotta ki vagy hagyta jóvá. Néhányan e vezetők közül a számukra kijelölt területek nagy hatalmú uraivá vált, gyakran a hivatali hatásköreiken messze túlmutató befolyással, pozíciók, erőforrások és díjak feletti rendelkezéssel – ezek a körülmények pedig klienshálózatokat generáltak.[99] A 2010-es években kö-

99. „A kulturális területet magánuradalmakra szabdalták szét. Hogy az evidenciákat mondjam: Andy Vajna a film, Baán László a múzeumügy, Vidnyánszky Attila a színház, Fekete

zöttük volt például a színházi területen Vidnyánszky Attila, a jobboldali színházi szcéna ikonikus alakja, aki a Magyar Teátrumi Társaság egyik alapítója majd elnöke, az 2010-es kormányváltást követően az EMMI minisztere mellett működő Színházművészeti Bizottság elnöke, majd 2013-tól a Nemzeti Színház főigazgatója; a film területén ilyen alak volt (a 2019-ben elhunyt) Andy Vajna, a Magyar Állami Filmalap egyik vezetője, egyben a filmipar megújításáért felelős kormánybiztos, emellett komoly médiabirodalom tulajdonosa; a múzeumügyben ilyen Baán László, aki a Szépművészeti Múzeum igazgatójaként az egész állami múzeumpolitika legfontosabb szereplője, továbbá a Liget Budapest-projekt miniszteri biztosa; az emlékezetpolitikában Schmidt Mária, a Terror Háza Múzeum főigazgatója, aki több további 20. századi és kortárs történelemmel és emlékezetpolitikával foglalkozó intézmény és bizottság vezetője vagy tagja; az irodalom területén Demeter Szilárd, aki a Petőfi Irodalmi Múzeum élére történt 2018-es kinevezését követően újabb és újabb irodalom- és kultúrpolitikai projektek gründolásával (a Térey Ösztöndíjtól a Könnyűzenei Központ megalapításáig) az irodalompolitika és az új irodalmi kánonépítés hirtelen legbefolyásosabb alakjává vált. Ezek a „hűbérurak" vagy „úrnők" formális hatásköreiken túl nagy informális autonómiával bírnak területükön, melyek határaiért folyamatosan meg kell küzdeniük riválisaikkal, illetve alkalmanként eredményekkel kell igazolniuk alkalmasságukat Orbán felé.

A kulturális kormányzaton belüli klientelizmust tápláló második körülmény a magyarországi kulturális politika hagyományosan disztributív jellege. A kulturális vagy reputációs javak (például díjak) termelésének állami támogatása nem bürokratikus csatornákon keresztül, általános szabályok alkalmazásával, kizárólag az érdemek alapján történik, hanem a politikai, ideológiai és szubkulturális hovatartozás erőteljes figyelembevételével. A hegemóniára törekvés azonban – a saját oldal előnyben részesítése mellett – nem jelent teljes egyoldalúságot vagy kizárólagosságot, hanem az egyes kulturális területeken eltérő mértékben, de az inkorporációt, azaz a „korábbi hegemónia" egyes szereplőinek a bevonását, betagolását is jelenti (Barna et al. 2019). Barna Emília és szerzőtársai (2019) a diszkontinuitás mellett a kontinuitás és az inkorporáció szerepét hangsúlyozzák az elitcsere és a kulturális kánonképzés területén.[100] E perspektívában a rezsim holdudvarában, ezúttal tehát a „körön belül" kirobbant 2018–2019-es kultúr-

György az összes többi" – fogalmazta meg egy interjúban Nagy Gergely (2017), az artportal.hu művészeti lap főszerkesztője. A kultúra területén kialakult kliensrendszerről lásd még Barna et al. (2019) és Bozóki (2013) munkáit.

100. Az inkorporáló törekvésekre a kánonképzés területén Barna és szerzőtársai a Terror Házát is működtető Közép- és Kelet Európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány irodalmi mezőbe való belépését hozzák fel példaként. A közalapítvány által létreho-

harc tétje az volt, hogy „mi legyen az új hegemóniaépítésnek stratégiája: inkább egy inkorporáló (azaz bevonó, ideológiailag is lazábban definiált) vagy inkább egy ideológiailag tisztább (így konfliktusosabb és kevésbé bevonó) modell?" (Barna et al. 2019, 246). Ezt a következtetést nem cáfolva, mi inkább azt hangsúlyozzuk, hogy a kultúrharc jól mutatja a schaberti káoszmosz és a kreativitás orbáni politikájának három fontos jellegzetességét. Az első, a világos, Orbántól származó „felsőbb" elvárás vagy „mesterterv" hiánya. A második, Orbán személyzeti politikájának fő jellegzetessége, az alárendeltek (és azzal együtt közpolitikai elképzeléseik) versenyeztetése. A harmadik pedig a bizonytalanság fenntartása, amelyben a rend mindig csak viszonylagos és átmeneti lehet, és amelynek körvonalai csak a szálakat mozgató vezér számára rajzolódnak ki.

Harmadszor, a klientelizmust ugyancsak táplálta és igazolta a néha hallgatólagos, néha explicitté tett kompenzációs politika, amely a liberális hegemónia idején magukat mellőzöttnek érző nemzeti és keresztény identitású művészek elvárásainak és követeléseinek kielégítésére irányult. Ez a kompenzációs politika esetenként és időszakonként a „győztes mindent visz" alakját öltötte, különösen az intézményi pozíciók esetében, míg a díjak vagy egyéb reputációs javak esetében a kompenzációs politika enyhébb formái érvényesültek, ahogy fentebb jeleztük. Így például, a saját oldal előnyben részesítése jellemezte a Kossuth-díjak kiosztását, azonban nem jelentett kizárólagosságot, (Kristóf 2017b; 2018), de ugyanez mondható el a 2020-ban a Petőfi Irodalmi Múzeum által elindított Térey-ösztöndíj kedvezményezettjeiről is.

A 2010-es években meglehetősen decentralizált és folyamatosan képlékeny állapotban tartott kulturális kormányzat[101] intézményei mellett számos további egyesület, alapítvány és köztestület játszott szerepet a kulturális politika alakításában. Utóbbiak közül a Magyar Művészeti Akadémia (MMA) esetét választottuk az Orbán-rezsim hatalomgyakorlásának bemutatására. A nemzeti, keresztény és konzervatív művészek által alapított kulturális egyesületek közül az 1992-ben alapított, és Makovecz Imre elnöksége alatt működő MMA játszotta a legjelentősebb szerepet 2010 után. Az MMA az Orbán által elindított rekonstrukciós terv fontos eszközévé vált, amellyel meg akarta törni a baloldali-liberális kulturális elit hegemóniáját, és kultúrpolitikai irányváltást kívánt elérni. Helyzete, tulajdonai, költségvetése és az Orbán-kormányok által neki garantált közhatalom alapján a

zott Kertész Imre Intézet gondozza az elhunyt író hagyatékát, továbbá Petri György és Arthur Koestler hagyatékának egy részét is (Barna et al. 2019, 244).

101. Az időszak első ciklusával kapcsolatban lásd Pápay (2014) munkáját. A kulturális kormányzat decentralizáltsága és a kulturális terület „magánuradalmakra szabdaltsága" (Nagy 2017) ezt követően is fennmaradt.

2010-es évek végéig az MMA lett a kultúrpolitika legnagyobb és legbefolyásosabb szereplője.

2011-ben az MMA egyesületből köztestületté vált, amelynek az Alaptörvény alkotmányos státuszt garantált. A szervezet prominens épületekhez jutott, megkapta a Műcsarnok, a kortárs művészet elsődleges hazai kiállítóhelyének az irányítását, hangos tiltakozást váltva ki művészkörökben. Az államtól kapott nagyvonalú és egyre növekvő pénzügyi erőforrásoknak,[102] illetve tagjai körében kioszthatóreputációs erőforrásoknak, ösztöndíjaknak, életjáradékoknak köszönhetően az MMA kulcsszerepet kapott a kulturális szféra rekonstrukciójában és a jobboldali kulturális értelmiség kompenzációjában. Szintén az MMA oszthatja ki a parlament által 2014-ben alapított „Nemzet Művésze" díjat. A 2014-ben kitüntetett 68 művészből 43 volt az MMA tagja, 13-an tartoztak a rivális Széchenyi Irodalmi és Művészeti Akadémiához, 16-an pedig egyikhez sem.[103] Ez az eloszlás jól mutatja az erőteljes politikai-ideológiai prioritásokat, és az elitcsere ambícióját. A saját költségvetéséből megvalósított kultúrpolitika mellett azonban az MMA komoly közhatalmi jogosítványokat is szerzett a kulturális politikában: beleszólást kapott a Nemzeti Kulturális Alap (NKA) forrásainak elosztásába.[104] Ennek jelentőségét az adja, hogy az NKA az egyetlen nagyobb közfinanszírozású alap a kultúrpolitikában, 10 és 12 milliárd forint közötti éves költségvetéssel,[105] amit a szabályok szerint kompetitív alapon oszt el alulról jövő pályázatok és kezdeményezések között a kulturális szféra minden területén, a könyvkiadástól a zenei és színházi előadásokig.

Az MMA példája egy szélesebb körű tapasztalatot ír le, jól illusztrálva a kulturális szférában végbemenő orbáni rekonstrukció és hegemóniára törekvés robusztusságát. Míg a régi rend megtörésének és az új létrehozásának orbáni vállalkozása a pozíciók, erőforrások és díjak újraelosztását illetően sikeres volt, addig a kulturális reputáció és kánon átalakításánál korlátokba ütközött, mivel ezek autonóm módon jönnek létre a kulturális szféra keretein belül. Kristóf szociológiai elitkutatásának eredményei sze-

102. Az MMA költségvetése a 2012-es 1,5 milliárd forintról (ebben az évben kapott új státuszt az intézmény) 2019-re majdnem 7 milliárd forintra emelkedett (a 2011. évi CLXXXVIII. és a 2018. évi L. törvény alapján).

103. A szerzők számításai az MMA (2019) és a SZIMA (2019) adatai alapján.

104. Az NKA autonómiájának erősítése érdekében korábban a pályázatokat értékelő bizottságok tagjainak felét kulturális szervezetek, másik felét pedig az illetékes minisztérium delegálta. 2015-től azonban a kulturális kormányzat megváltoztatta a delegálási rendszert, oly módon, hogy az MMA delegál egyharmadnyi tagot, egyharmadot más kulturális szervezetek, egyharmadot pedig a kormányzat (Kristóf 2017a). Míg a kormányzat amellett érvelt, hogy az átalakítás növeli a kulturális szféra autonómiáját, 50%-ról kétharmadra emelve képviseletüket, addig a kulturális szervezetek tiltakoztak az MMA ilyen privilegizálása ellen.

105. Forrás: az NKA éves költségvetései (NKA 2019).

rint még a pozíciók nagymértékű újraosztása (azaz liberális vagy semleges szakmai kollégiumi tagok Fidesz-közeliekre cserélése) sem volt képes szignifikáns változást hozni a művészeti tevékenységben és a művészek személyében; a kulturális kánon kontinuitása még a 2010-es években is erős (Kristóf 2017a; 2017b).

3. A KLIENTELIZMUS MÉRTÉKE ÉS MINTÁZATAI

A három fenti esettanulmányt a klientelizmus és a – legalább részlegesen jelen lévő – prebendális viszonyok kapcsolják össze. Azaz az állami hatalom politikai favoritizmuson alapuló, partikularisztikus, és ilyen értelemben önkényes használata, szemben a személytelen szabályokra való támaszkodással. Mindazonáltal a három szféra különbözik is, és nem csak a klienseknek juttatott elsődleges javak tekintetében,[106] hanem bizonyos mértékig a bennük érvényesülő logikákban is.

A gazdaságban, ahogy láthattuk, a prebendális viszonyok a piaci koordináció kiegészítő logikájának tűnnek, legalábbis ha a leggazdagabb magyarok listáját vesszük alapul. Hasonló a kép, ha a közbeszerzések nyerteseit vesszük szemügyre. A Korrupciókutató Központ 2018-as tanulmánya szerint a kormányzathoz közel álló üzletemberek (Mészáros, Garancsi, Tiborcz, Simicska) által kontrollált cégek által nyert közbeszerzések értéke összesítve soha nem haladta meg a közbeszerzések összesített értékének 12%-át (Tóth és Hajdu 2018).[107] Ugyanakkor 2020-as tanulmányuk szerint, amely „Fidesz-közeli" cégek valamivel szélesebb körét vizsgálta, ez a szám 2019-ben 21% volt, 2020 első négy hónapjában pedig megközelítette a 27%-ot (CRCB 2020). A tendencia azonban mutat némi hullámzást:

106. Lehetne úgy érvelni, hogy a médiában is elsődlegesen anyagi javak kerülnek szétosztásra kliensek között, és vannak is olyan vállalkozók, akik profitáltak a Fidesz-klientúra által tulajdonolt médiának történő programgyártásból (pl. Rákosi Tamás – vö. Szakonyi 2019). Mindazonáltal a kormánypárti média üzemeltetése nem feltétlenül jövedelmező anyagilag, ahogy azt Andy Vajna és a TV2 esete mutatja – ebben az esetben a kliens a más, jövedelmezőbb területen korábban kapott koncessziókat tekinthette kompenzációnak (Vajna esetében ez a kaszinókat jelentette). Hasonló példaként említhető a Mészáros-vállalatcsoport tulajdonszerzése a vidéki sajtóban, és utóbbi veszteségek ellenére való működtetése, amely annak a példája, hogy „a politikai támogatásokat (szabályozás, közbeszerzések) veszteséges tranzakciókkal ellentételezik" (Laki 2019a, 96). Azaz, itt a *quid pro quo* viszonyként, politikai szívességek cseréjeként meghatározott klientelizmus esetéről van szó.

107. 2010 és 2016 között a négyükhöz köthető vállalatok százalékos részesedése az összes közbeszerzés értékéből így alakult Tóth és Hajdu szerint: 0,8%, 1,6%, 3,4%, 11,8%, 5,6%, 4,8%, illetve 1,3%.

a választások és a Simicska Lajossal való szakítás évében az említett arány csökkent.[108]

Hasonló képet fest az építőipar: a „Fidesz-közeli" cégek piaci részesedése 6,5%-ról „mindössze" 12,9%-ra emelkedett 2013 és 2018 között[109] (Jandó 2019). Ezen számok láttán úgy tűnik, Orbán és kormányának célja nem a piaci koordináció teljes felváltása (vö. Kornai 2016), sokkal inkább néhány lojális nagyvállalkozó „felnevelése", akik kellő pénzügyi erőforrással rendelkeznek a kormányzati és pártcélok segítéséhez.

A fenti adatokból azonban csak korlátozott következtetéseket vonhatunk le. Ahogy például egy közgazdász hangsúlyozta háttérbeszélgetéseink során: a klientelizmus közbeszerzésekben játszott valódi mértékének ismeretéhez nemcsak a nyertesek neveivel kellene foglalkoznunk, hanem a beszállítókéval és alvállalkozókéval is; ez a klientelizmus, a politikai szívességek cseréjének ködösebb, még kevésbé transzparens oldala. Az is sokatmondó, hogy a közgazdászok megosztottak a klientelizmusnak a magyar gazdaságban betöltött szerepével kapcsolatban: egyesek a klientelizmus korlátozott kiterjedését hangsúlyozzák a nemzetgazdaság egészéhez viszonyítva, az Orbán-rezsimet pedig „szelektíven antikapitalistának" nevezik (Mihályi 2017). Mások azonban „domináns gazdaságszervezési logikát" látnak a klientelizmusban, amely túlmutat azon a jóformán mindenhol megfigyelhető jelenségen, hogy a kormányzatok klienseiket néhány esetben előnyben részesítik; annak tudata például, hogy a szabályozási környezet bármikor megváltozhat, a piaci szereplők viselkedését is befolyásolja (Urbán 2019; Urbán 2017; vö. Laki 2019b).

Orbán kommunikációjában az egész folyamat egy magyar tőkésréteg megteremtésére irányuló törekvésként jelenik meg, amely a kormány partnere lehet stratégiai nemzeti célok elérésében, segíthet tágabb mozgásteret teremteni a politikai vezetésnek, és – az orbáni narratíva fogalmaival – segíthet visszaszerezni a nemzeti szuverenitást a globalizált kapitalizmussal, nemzetközi szervezetekkel és az Európai Unióval szemben. Ezen tágabb célokhoz kapcsolódik Orbán visszatérően deklarált (Panelbeszélgetés Orbánnal, 2016.09.06.; Orbán-beszéd, 2017.07.22.) igénye a tulajdonviszo-

108. Ezek a számok önmagukban jelenthetnék azt is, hogy a „Fidesz-közeli" cégek között sok kiemelkedően kompetitív van. Azonban az idézett tanulmány szerzői szintén kimutatják, hogy a 2011 és 2020 közötti időszak nagy részében a „Fidesz-közeli" cégek által megnyert közbeszerzések között lényegesen magasabb volt a verseny nélküliek aránya, mint a Fideszhez nem köthető magyar cégek által megnyertek körében. A koronavírus-járvány szintén ráerősített erre a különbségre (a „Fidesz-közeli" cégek a járvány időszakában szerződéseik 68%-át nyerték el verseny nélkül). Mindez pedig felveti a „politikai favoritizmus" lehetőségét (CRCB 2020).

109. A közbeeső évek százalékos arányai: 8,5%, 9%, 7%, 9,5%.

nyok megváltoztatására bizonyos szektorokban (energetika, bankok, kereskedelem stb.), a külföldi tulajdonosok kivásárlásával és/vagy szabályozási eszközökkel való kiszorításával.[110]

A média az előbb említettekhez hasonló, stratégiai fontosságú szektor Orbán hatalmi politikájában. Kisebb mérete és különleges fontossága miatt a klientelizmus itt még szembetűnőbben jelenik meg, mint a gazdaság egészében – ezt a fejezetben ismertetett esetek (Simicska és KESMA) megmutatták. A Fidesz befolyásának 2010-ben kezdődő növekedése a médiában 2015-ben megtört három évre, amikor Simicska szakított Orbánnal és médiaportfoliójával ellene fordult. Ennek is köszönhetően az ellenzéki pártok számottevő médiatámogatást élveztek a következő években és a 2018-as választási kampányban.[111] Az ellenzék választási veresége után azonban Simicska kapitulált, feladta médiabirodalmát, amely visszatért a Fidesz hálózatába. 2019-re, túl a közmédia teljes ellenőrzésén ez a hálózat a kereskedelmi média minden szegmensét átfogta.[112]

Ha a média szférájának centralizáló logikáját szemügyre vesszük, észlelhetjük a különbséget egy stratégiai szektor és a gazdaság tágabb szférája között; az információáramlás és értelmezés szférájában a hegemóniára törekvés világosabban kivehető, még ha a kormányzattól független médiumok továbbra is működnek.

110. A bankszektor tulajdonviszonyainak átalakítása kiemelt figyelmet kap a pénzügyi nacionalizmus irodalmaiban (Johnson–Barnes 2015; Mérő–Piroska 2017; Sebők 2019), mint nacionalista célok (a nemzeti egység, identitás és önállóság) elérésének eszköze. Jelen fejezet érvelése szempontjából a szektor átalakításának fontossága abban rejlik, hogy ezáltal lehetséges „baráti" hiteleket biztosítani a gazdasági klientúrának (Urbán 2017). Az irodalom becslése szerint az Orbánhoz lojális bankok már megközelítőleg a magyar bankszektor eszközeinek fele felett rendelkeznek (Várhegyi 2019). Ezzel összefüggésben néhány közgazdász amiatti aggodalmának adott hangot, hogy a bankrendszer új tulajdonosi struktúrája, amelyben a külföldi bankok aránya jóval kisebb, egy gazdasági válság esetén jóval kisebb ellenálló képességű lesz (Király 2016; Urbán 2017). A bankszektor mellett másik példaként a kommunikációs szolgáltatások piaca (marketing, hirdetések, PR) említhető. Egy statisztikaelemzés szerint 2009 és 2014 között a „Fidesz-közeli" (vagy a Rogán–Habony-, vagy a Simicska–Nyerges-körhöz kötődő) vállalatok 2,1%-ról 80,5%-ra emelték részesedésüket a közbeszerzésekben (Tóth–Hajdu 2017). Még lényegesebb azonban, hogy a kutatás egyúttal kimutatta: azoknál a nagy értékű közbeszerzéseknél, ahol „Fidesz-közeli" vállalatok nyertek, számottevően gyengébb volt a verseny.

111. Így a legnépszerűbb hírportál (Index), tv-csatorna (RTL Klub) és közéleti hetilapok (*HVG, 168 Óra*) mellett a Simicska-féle médiaportfolió (a *Magyar Nemzet*, a Hír TV és a Lánchíd Rádió) is csatlakozott a kormánykritikus médiához, hirdetőcége pedig felületet biztosított az ellenzék számára.

112. Figyelemre méltó, hogy a kormányzattal szemben kritikus vagy részben kritikus média (Index, ATV, Klubrádió) szintén kapcsolódnak a „Fidesz-közeli" médiahálózathoz, legalábbis tulajdonosi struktúrájuk szempontjából; mindazonáltal az általuk szolgáltatott tartalom egyelőre megmaradt kritikusnak.

A kulturális szféra ismét más logikát követ. A hegemónia itt is deklarált célja a kormányzatnak, és a magyar kultúra finanszírozásába való hagyományos állami szerepvállalás következtében változatos eszközök állnak rendelkezésére kliensei erősítésére. Mindazonáltal – a médiától eltérően – az elért hegemónia nem kapcsolódott össze nagymértékű centralizációval: különböző szervezeteknek és a kulturális részszférák „hűbérurainak" megvan a maguk többé-kevésbé eltérő „illetékességi köre" és önállósága.

Ami összeköti a különböző szférákat, az az, hogy a klientúra érdekeinek előmozdítása gyakran hasonló technikákkal történik. Ez különösen igaz a médiában és a gazdasági szférában. Ilyen technikák például a szabályok szelektív alkalmazása, az *ad personam* törvénykezés, illetve a javak diszkrecionális elosztása. Utóbbi közbeszerzések formáját ölti a gazdasági szférában, és állami hirdetésekét a médiában.

4. KONKLÚZIÓK

Az előző és a jelen fejezetben amellett érveltünk, hogy 2010 óta a magyar politikai intézményrendszer *(polity)* alapvető rekonstrukción esett át, mind a formális, alkotmányos keretek, mind a hatalomgyakorlás módját illetően. Habár analitikusan különbséget tehetünk a két oldal (formális és informális) között, a kettő elválaszthatatlanul összefonódik, amit könyvünkben az alkalmazott rezsimfogalommal ragadunk meg. Még ha a hatalomhoz való hozzáférés *(access to power)* keretei rögzítettek is (bár az előző fejezet megmutatta, hogy ezek is folyamatosan változnak), a hatalomgyakorlás *(exercise of power)* miként je döntően befolyásolja az intézményi keret természetét. Formális és informális tehát nem pusztán a rekonstrukció két oldala, sokkal inkább két megközelítés, amelyek közös célja Orbán intézményrendszer feletti kontrolljának stabilizálása, vagy – ha lehetséges – erősítése. Egy politikai rendszer nyilvánvalóan nem működhet formális intézmények nélkül; mindazonáltal az Orbán-rezsim vezérdemokráciaként való megragadása azt is hangsúlyozza, hogy félreértés úgy tekinteni az intézményrendszerre, hogy azt először megtervezik, majd e mestertervet alkalmazva kialakítják, majd működtetik az intézményeket; az intézményrendszer valódi jellemzői csak úgy ismerhetőek meg, ha figyelembe vesszük a működésüket meghatározó informális gyakorlatokat is.

A 2010 előtti liberális rezsim nézőpontjából az Orbán-rezsim számtalan jellemzője érthetetlen, vagy alapvetően elítélendő. Például, az *ad personam* törvényhozás, a kormányzati ügyek tisztséget nem viselő személyekhez delegálása és informális kezelése, és a klientelizmus mind-mind a liberális demokrácia patológiáit jelentik. A vezérdemokrácia szempontjából azon-

ban ezek konstitutívak és elkerülhetetlenek. Ahogy a fejezetben bemutattuk, az orbáni hatalomgyakorlásnak két fő ismertetőjegye van. Az egyik a Schabert által leírt fejedelmi uralom, amely személyközpontú, és lehetővé teszi a politikai vezető számára, hogy az intézményrendszer formális kerete mögött súlyponti szerepet kapjon az informalitás. Az orbáni „barátok pártja" személyi lojalitáson (nem pedig formális pozíciókon vagy intézményeken) alapuló óriási hálózattá vált. Ez a formális intézményi struktúrákon belül, illetve azok mögött működő hálózat állandó mozgásban van. Ennek a mozgásnak a végeredménye a schaberti káoszmosz (azaz káosz és rend egymásba folyása), amely nyitva tartja az orbáni rekonstrukció folyamatát, állandó rivalizálásra késztetve a személyes párt tagjait.

Az orbáni hatalomgyakorlás második sajátossága a rekonstrukció makroszintjére vonatkozik: ez a schaberti mikromegközelítésnek az állam-társadalom Mazzuca által megvilágított viszonyrendszerére történő kiterjesztése. Az eddigiekből annyi következik, hogy a személytelen bürokratikus koordináció, illetve állam és társadalom elválasztása mellett utóbbiak helyenkénti összeolvadása is markánsan megjelenik Orbán személyes pártjának csatornái révén. Az Orbán-rezsim logikája azonban túlmutat a puszta összeolvadáson: a személytelen bürokratikus és a piaci koordinációt részben felváltja a prebendalizmus. Orbán fejedelmi hatalma nem engedi meg a közforrások puszta magáncélokra való kisajátítását, mivel a javak csak feltételesen kerülnek átengedésre. A pozíciót, tulajdont és az ezekből következő tekintélyt és befolyást csak Orbán tekintélye és hatalomgyakorlása garantálja a kliensek számára. Ahogy a gazdaság, a média és a kultúra területein láthattuk, a cél a régi elitek leváltása és új elitek létrehozása. Az informalitás fontossága ennek az elitcserére irányuló szándéknak a fényében érthető meg jobban, hiszen innen nézve válik láthatóvá, hogy az informális gyakorlatok egyszerre eszközök, de egyúttal a rezsim működésének logikáját is jelentik, amennyiben az informalitás lényege, hogy potenciálisan mindig felülírhassa a formalitást. Habár a klientelizmus mértékének pontosabb meghatározása további empirikus vizsgálatokat igényelne, reményeink szerint a bemutatott illusztratív példák elegendőek annak alátámasztására, hogy az Orbán-rezsim bizonyos kulcsfontosságú gyakorlatai a klientelizmus és a prebendalizmus fogalmaival írhatók le.

Ezután a rövid összefoglalás után megvizsgáljuk hogy a fejezetben alkalmazott elméleti konstrukciók – Schabert fejedelmi hatalma és a prebendalizmus – mivel segítik elméleti keretünk, a vezérdemokrácia pontosítását.

Az első megállapításunk, hogy Weber karizmatikus vezéréhez képest Schabert fejedelme egy szerény, mérsékelt figura. Míg Weber a karizmában „a történelem »teremtő« forradalmi erejét" (Weber 1922, 759) látta, amely felforgatja a fennálló struktúrákat, újrarajzolja a határokat, és átpolitizálja

a viszonyokat, a schaberti értelemben vett kreativitás inkább az említett struktúrák mögött és fölött érvényesül. Előbbi a stabilitás nyílt felforgatása révén teremt cselekvőképességet, utóbbi viszont éppen a stabilitás látszatának fenntartása révén. A schaberti szóhasználat („fejedelem") árulkodó: koncepciója Machiavelli fejedelmének finomított, alkotmányos keretekhez szelídített verziója, akinek fő célja a hatalom megtartása és az uralom gyakorlása, nem pedig a fennálló rend gyökeres átalakítása (vö. Bretter 2015). Orbán cselekedetei, ha az összképet nézzük, közelebb állnak a karizmatikus cselekvés weberi képéhez, mint a schaberti kreativitáshoz. Emiatt a schaberti fejedelem hasznos hasonlítási pontként szolgálhat számunkra, amely világosabbá teszi a weberi karizmatikus vezető, és ezáltal az Orbán-rezsim természetét. De egyúttal többet is tesz ennél: bár Orbán nem a schaberti finomított machiavellizmus megtestesítője, él bizonyos, Schabert által pontosan leírt technikákkal. Még ha a magyarországi rezsim intézményekhez való viszonya és társadalomalakító törekvései idegenek is a schaberti felfogástól, utóbbi segíthet leírni a kormányzás egyes formáit, mindenekelőtt a követők szűkebb körével való interakciókat. Ily módon a fejedelmi uralom elmélete egy olyan ponton egészíti ki a weberi vezérdemokráciáét, ahol utóbbi kevésbé volt kidolgozott.

Másodszor, a prebendalizmus és a könyv elméleti keretének viszonyát illetően érdemes felidéznünk Weber figyelmeztetését, amely szerint rendkívül ritkák az olyan uralmi szervezetek, amelyek a legitim uralom általa elkülönített tiszta típusai közül csak egyhez tartoznak (Weber 1987, 268–269). A plebiszciter vezérdemokrácia, ahogy a második fejezetben bemutattuk, maga is a karizmatikus és a legális-racionális forma keveréke, amely ráadásul kiegészülhet a legitim uralom bizonyos, Weber által tradicionálisként jellemzett formáival. Ezek a formák a patrimonializmus és a prebendalizmus. Szelényi és szerzőtársai nyomán (Szelényi 2016; Csillag–Szelényi 2015; Mihályi–Szelényi 2019) amellett érveltünk, hogy a 2010 utáni Magyarországon megfigyelhető a prebendalizmus jelenléte. A vezérdemokrácia kiegészítése ezzel az elemmel lehetővé teszi számunkra, hogy a legitim uralom magyar esetben megjelenő mintázatait weberi, realista szellemben elemezzük, szem előtt tartva ezen mintázatok komplexitását. Míg a karizmatikus elem alighanem a legfontosabb tényező, amennyiben a politikai közösség egészét nézzük (lásd a második és harmadik fejezeteket), a prebendális „benefíciumok" kulcstényezők lehetnek abban, hogy Orbán képes legyen követői szűkebb csoportjának és a társadalom egyes csoportjainak szolgálatkészségét biztosítani. Előbbire jó példák az *ad personam* törvények, cégekre szabott közbeszerzések, vagy éppen kaszinó-koncessziók korábban elemzett esetei; utóbbira a trafikpályázatok esete (ehhez lásd: Csillag–Szelényi 2015, illetve jelen könyv hatodik fejezete). Mindez

nem jelenti azt, hogy Orbán karizmája ne számítana követői szűkebb körén belül, mindössze annyit, hogy utóbbi aligha az egyetlen figyelembe veendő tényező.

Harmadszor, az elmúlt évtized általunk elemzett esetei alátámasztani látszanak Szelényi és szerzőtársai állításait, azonban van egy fontos különbség is felfogásuk és a miénk között. A mi érvelésünk, mondhatjuk, ugyanazt az utat járja be, mint az övék, csak a másik irányban. Míg Szelényiék kiindulási pontja a racionális-legális és tradicionális (patrimoniális, majd prebendális) uralmi formák keveredése a posztkommunista kelet-közép- és kelet-európai országokban, és innen jutnak el „bizonyos mértékű karizma" (Szelényi 2016, 23; Csillag–Szelényi 2015, 44) elismeréséhez Orbán (és Putyin) esetében, addig a mi megközelítésünk a karizmát veszi kiindulópontul, és a prebendalizmust látja kiegészítő jelenségnek.

Negyedszer, talán az is felvethető, hogy a patrimonializmusból prebendalizmusba, feudumoktól beneficiumokig való átmenet szorosabban kapcsolódik a karizma jelenlétéhez, mint azt az idézett irodalmak feltételezik. Például, egy politikai vezető bizonyíthatja karizmáját egy nagy hatalmú, hűtlen oligarcha legyőzésén keresztül: a 2018-as választások előtt a Fideszben és a választók széles rétegeiben is elterjedt nézet volt, hogy a legnagyobb veszélyt a rezsimre nem az ellenzék, hanem az Orbán Viktor ellen fordult Simicska Lajos jelenti, a 2018-as győzelem pedig legalább annyira volt az oligarcha, mint az ellenzék felett aratott diadal.[113] Ily módon nemcsak a javak eladományozása, hanem azok hűtlen követőktől való visszaszerzése is mélyítheti a vezér legitimitását követői körében; karizma és prebendalizmus nem pusztán együtt élhetnek, hanem erősíthetik is egymást.

Végül, fontos látni az általunk levont következtetések érvényességének határait. Elemzésünkben a már megszerzett hatalom és ezáltal a cselekvőképesség megőrzését és a társadalom átalakítását tekintettük az orbáni rekonstrukció mögött álló főbb céloknak.[114] Bár ez egyáltalán nem zárja ki, hogy a politikai elit köreiben az anyagi érdek is szerepet játszik (ez jól láthatóan így van), az a következtetés, hogy hogy az egész vállalkozás „maffiaállamként" lenne leírható, ahol a vezető politikusok elsődleges célja saját

113. Mindez a „centrális erőtér" logikájából következik, ahol egy marginális baloldali és egy marginális jobboldali ellenzék áll szemben a közepet elfoglaló, biztos többséggel rendelkező kormányzó erővel. Ebben a helyzetben az oligarchák válnak a legfőbb fenyegetéssé az utóbbi (vagy a kormányzati narratívában, a demokrácia) számára, ahogy azt egy kormányzati tanácsadó kifejtette az Orbán–Simicska-konfliktus előestéjén (G. Fodor 2014).

114. Ahogy Chikán Attila, az első Orbán-kormány 1998 és 1999 közötti gazdasági minisztere kritikusan kifejtette: „A hatalom és a pénz, így élik meg odafönt, eszköz számukra a nemzetet felemelő politika megvalósítására. Ez persze nem ad felmentést a következmények alól, nem változtat azon, hogy a korrupció hihetetlen erkölcsi és gazdasági károkat okoz" (Chikán 2019).

vagyonuk növelése (Magyar 2016), megítélésünk szerint a rezsim természetének félreértése. Magyar Bálint koncepciója számtalan olyan jelenséget ír le pontosan, amelynek mi is központi jelentőséget tulajdonítottunk jelen fejezetben (például a köz és magán közötti határvonalak elmosódását, a piaci versenyt felülíró patrónus-kliens kapcsolatok szerepét), és azzal a belátásával is egyetértünk, hogy a hatalom koncentrációjának jelensége nem választható el az új elitek vagyonosodásának jelenségétől. Mindazonáltal koncepciónk legalább három pontban különbözik Magyarétól. Egyfelől, az erőteljes moralizáló és politikai asszociációk miatt kérdésesnek tartjuk, hogy a maffia és a hozzá kapcsolódó fogalmak (keresztapa, „polipbüró") valóban elősegítik-e az Orbán-rezsim weberi értelemben vett megértését.[115] Ezekkel szemben a prebendalizmus fogalma – mint egy komplex legitimációs mintázat egy eleme, és nem mint rendszermegnevezés – segíthet ebben a feladatban. Másodszor, míg Magyar értelmezésében a hatalom koncentrációja egy szinte hedonista öncél, addig mi pontosabb, ténylegesen politikai tartalmat adunk neki, arra helyezve hangsúlyt, hogy a cselekvőképesség fenntartását szolgálja. Harmadszor, míg jelen fejezetben a vagyonfelhalmozást, a lojális tőkésréteg kialakítását szintén a cselekvőképesség fenntartásának eszközeként írtuk le, addig Magyar rezsimleírásában az egymásba fonódó politikai és anyagi cél minimum egyenrangú, sőt, mintha az utóbbinak lenne elsőbbsége.[116] Ez vezet például a „gazdasági stróman" alakjának túlzott felértékeléséhez koncepciójában. Ezt a problémát érzékeli Mihályi és Szelényi, joggal mutatva rá a maffiaállam-koncepció vizsgálatakor, hogy a politikai hatalom fenntartása – és, tehetjük hozzá, a cselekvőképesség fenntartása, illetve a politikai célok megvalósítása is – klienseket igényel. Ebből adódóan „eltúlzott feltételezés, hogy minden kliens 'stróman', akiknek a szerepe mindössze abban áll, hogy sajátjukként rejtegetik a politikai főnökök vagyonát" (Mihályi–Szelényi 2019, 83–84). Ahogy a fejezetben bemutattuk, a klientelizmusnak – a materiális aspektuson túl – komoly politikai jelentősége van: az Orbán-rezsim hatalomgyakorlásának és elitépítésének fontos eszköze.

115. A maffiaállam értelmezési keretének problémás fogalomkészletére szintén rámutat Sebők Miklós, aki további kritikai észrevételeket is megfogalmaz a koncepcióval kapcsolatban, kiemelve például a normatív előfeltevések reflektálatlanságát, illetve az azt alkalmazók politikai érintettségét (Sebők 2019, 270–274).

116. Az a definíció például, amely szerint „[a] maffiaállam a parazita állam privatizált formája, a fogadott politikai család üzleti vállalkozása, a politikai hatalom eszközei által menedzselve" (Magyar 2016, 70–71), az anyagi, vagyonosodási cél elsőbbségére enged következtetni.

Hatodik fejezet

BARKÁCSOLÁS ÉS REALIZMUS A KÖZPOLITIKÁBAN

Orbán Viktor egy 2011-es beszédében így emlékezett vissza az első kormányának gazdaságpolitikáját ért kritikákra: „Amikor megindítottuk az új gazdaságpolitikát, az első év végén [...] elmondták egyébként briliáns elmék és tiszteletre méltó közgazdászok, hogy az, amit csinálunk, az nem lehetséges. Ezt mondták, ugyanis olyan célokat tűztünk ki, amelyeket a közgazdasági tankönyvek szerint egyszerre nem lehet elérni. [...] És nekem ilyenkor mindig eszembe jut az az okos zoológiai okfejtés, amely bebizonyítja a darázsról annak tömege, súlya, szárnymérete alapján, hogy ilyen lény nem létezhet, de ha létezik is, repülni biztosan nem tud, mert nem tudja legyőzni a fizika törvényeit. A helyzet az, hogy a darázs repül." (Orbán-beszéd, 2011.09.12.)

Úgy véljük, hogy ez az idézet dióhéjban összefoglalja az Orbán-rezsim viszonyát a közpolitikai tervezéshez és a paradigmatikus gondolkodáshoz. Jelen fejezetben a fenti attitűd fényében szeretnénk érthetővé tenni az Orbán-rezsim közpolitika-alkotását, illetve tágabb értelemben a közpolitikai tervezés szerepét a vezérdemokráciában.

Lehetetlen átfogó képet adni akár csak néhány közpolitikai területről is egy fejezet keretein belül. Célunk ebből adódóan az lesz, hogy magára a közpolitika-alkotás logikájára fókuszáljunk, a konkrét közpolitikai lépéseket illusztratív példaként használva érvelésünkhöz. Példáink elsősorban a gazdaság-, társadalom- és oktatáspolitika területéről származnak, alkalmanként kiegészítve más területek releváns példáival. A politikai gazdaságtani irodalmak fogalmi eszközeit alkalmazva célunk az lesz, hogy – összhangban könyvünk célkitűzésével – az Orbán-rezsim közpolitika-alkotásának *dinamikus* leírását adjuk, azaz megragadjuk az alapvetően *politikai* logikát a különböző közpolitikai lépések mögött. Egy ilyen megközelítés képes megmutatni a politikai cselekvés formatív szerepét, a politika primátusát (lásd harmadik fejezet) a rezsim közpolitika-alkotásában.

A fejezet első részében kitérünk egy, a politikai gazdaságtani irodalmakban elterjedt értelmezésre, amely az Orbán-rezsim társadalmi-gazdasági

programját a neoliberalizmus születőben lévő paradigmatikus alternatívájának, az etatizmus egy formájának, a fejlesztő állam esetének tekinti (Orenstein 2013; Appel–Orenstein 2018; Bluhm–Varga 2019). Ezen értelmezés kritikáira támaszkodva megmutatjuk, hogy az miért nem képes megragadni az Orbán-rezsim közpolitika-alkotásának lényegét.

A második részben célunk az lesz, hogy hozzájáruljunk a fejlesztő állam felfogás kritikáihoz. Ennek érdekében a „barkácsolás" (*bricolage* – Carstensen 2011; 2016) fogalmát alkalmazzuk az Orbán-rezsim közpolitika-alkotására.[117] Amellett fogunk érvelni, hogy a magyar eset közel áll a barkácsolás ideáltípusához, amely heterogén közpolitika elképzelésekkel dolgozik, elsősorban rövid távon gondolkodik, és különböző logikákat kombinál a közpolitikák megalkotásakor. A barkácsolás fogalma azért figyelemre méltó, mert láthatóvá teszi a közpolitika-alkotás politikai jellegét, amely az Orbán-rezsimet jellemzi. A barkácsolás mint értelmezési keret feszültségben áll azzal a felfogással, amely a közpolitika-alkotás racionalitását egy előre meghatározott terv végrehajtásában, a dolgok minőségileg jobb állapota felé való tervszerű haladásban látja, mivel ezzel szemben sokkal inkább a (párt)politizálás (*politicking* – vö. Palonen 2003) racionalitását látja érvényesülni a közpolitika-alkotásban. Ez az alternatív racionalitás a külső kihívásokra fókuszál, megkísérelve azokat virtuóz és rugalmas módon kezelni, egyúttal – a heterogén elképzelések kombinálása folytán – képes a közpolitikai innovációra is. A barkácsolás fogalma azért fontos számunkra, mert képes rávilágítani a közpolitikai paradigmákkal dolgozó megközelítések korlátaira az Orbán-rezsim közpolitika-alkotásának megértésében (vö. Illés–Körösényi 2017).

A harmadik részben egy lehetséges ellenvetésnek megyünk elébe, amely szerint a barkácsoláskoncepció alábecsüli az ideologikus elemet az Orbán-rezsim közpolitika-alkotásában. Amellett fogunk érvelni, hogy egyfajta „kváziideológia" léte összeférhet a barkácsoló pragmatikus figurájával; a barkácsolás mindenekelőtt a paradigmatikus, programatikus gondolkodással áll szemben, nem az ideológiával. Mindazonáltal ennek a kváziideológiának képesnek kell lennie mind más ideológiákból származó gondolati panelek befogadására, mind a körülményekhez való gyors alkalmazkodásra, „mutálódásra". Az előbbi sajátosságot Michael Freeden terminológiájával úgy írhatjuk le, hogy morfológiája csak korlátozott lehet: fogalmi rendszerének helyet kell hagynia a más ideológiáktól kölcsönzött tartalmak számára.

117. Bár a „barkácsolás" kifejezést a mindennapokban gyakran pejoratív felhanggal használják, mi a megértést segítő értékmentes kategóriának tekintjük. Úgy véljük, a fogalom képes pontosan megragadni egy sajátos cselekvésmódot, amely szemléletesen szembeállítható a tervekhez ragaszkodó, azokat szakértelmével pontosan megvalósító mérnök figurájával.

Az utóbbit pedig, szintén Freedentől kölcsönözve, akképpen, hogy radikálisan nyitott, a gondolkodási struktúra peremén található és a központi maghoz lazán kötődő elemek által vezérelt *(perimeter-driven)* ideológiának kell lennie (Freeden 1996; vö. Freeden 2003; Pap 2015, 22–29). Amellett fogunk érvelni, hogy Orbán, a rezsim közpolitikáinak legfontosabb meghatározója, rendelkezik efféle kváziideológiával, amelyet realizmusnak fogunk nevezni. Ezt a realizmust olyan „magfogalmak" jellemzik, mint biztonság, stabilitás, szuverenitás és érdekek – ezekre hivatkozva igazolja rugalmasságát.

A negyedik rész összefoglalja vizsgálódásaink eredményét.

1. A 2010 UTÁNI MAGYAR GAZDASÁG-, TÁRSADALOM-, ÉS OKTATÁSPOLITIKA ÉS LEHETSÉGES ÉRTELMEZÉSEIK

Először áttekintjük e három közpolitikai terület legfontosabb változásait, illetve az ezekről a politikai gazdaságtani irodalmak által adott értelmezéseket. Kezdjük a gazdaságpolitikával! Az elmúlt évtized tudományos irodalmaiban és közbeszédében gazdagon tárgyalt téma volt az Orbán-rezsim vállalt gazdaságpolitikai „unortodoxiája" is, bár a szakirodalomban az „unortodoxia" helyett a „heterodoxia" fogalmának használatát tartják pontosabbnak (Bod 2014; vö. Dequech 2012). De pontosan mi is az az „ortodoxia", amelytől a heterodox gazdaságpolitika elkanyarodik? A politikai gazdaságtani irodalmakat követve ezt az ortodoxiát a neoliberális gazdaságpolitikai paradigmával azonosítjuk, amely a demokratikus átmenet után dominánssá vált a térség országaiban (Appel–Orenstein 2018), igaz, teljesen egységes gazdaságpolitikai modell helyett országspecifikus változatokat hozva létre (Bohle–Greskovits 2012; Greskovits 2015b). A neoliberális paradigma azonban a 2007–2008-as globális pénzügyi válság következményeként nyomás alá került Kelet-Közép Európában. A heterodox intézkedések a neoliberális paradigmával való elégedetlenségből nőttek ki.[118]

Magyarországon a legfontosabb heterodox intézkedések közé tartoznak az Orbán-kormányok által 2010 után eszközölt (újra)államosítások. Ezek természetesen nem egyedi magyar sajátosságok a válság utáni időszakban; több európai ország is tett ilyen lépéseket a pénzügyi szektorban, a közszolgáltatások és az energetika területén 2007–2008 után (Voszka 2015a). Mindazonáltal, ha összehasonlítjuk a magyar esetet a nyugat-európaiakkal, a hazai államosítások több sajátossága is láthatóvá válik. Ilyen például az érintett szektorok köre (Magyarországon idetartozik szállítás, a gépjármű-

118. A heterodox intézkedések alábbi listája nagyban támaszkodik Mihályi Péter összefoglaló munkájára (Mihályi 2016).

gyártás kisebb része, a telekommunikáció és a közművek); az esetenként a tulajdonosokkal szemben az eladás érdekében alkalmazott direkt vagy indirekt nyomásgyakorlás; illetve az intézkedések időzítése, amely nem követte közvetlenül a pénzügyi válságot (Voszka 2015b). Mindez azt jelenti, hogy a magyar intézkedések nem magyarázhatóak pusztán az ortodoxia, a főáram válság utáni átalakulásával (utóbbihoz lásd Baker–Underhill 2015). Másrészről viszont az is fontos, hogy ne értékeljük túl ezeket az államosításokat: az 1990-es évek privatizációihoz képest ezek GDP-arányosan kismértékűnek tekinthetők (Mihályi 2015).

A heterodoxia egy másik területe az árszabályozás. Politikai szempontból ebből kiemelkedik a rezsicsökkentés 2012 végétől induló intézkedéssorozata.[119] Az Orbán-kormánynak az intézkedések bevezetésével és azok médiában való tematizálásával párhuzamosan sikerült jelentősen növelnie támogatottságát (Böcskei 2016), újra és újra hangsúlyozva, hogy a rezsicsökkentés előfeltétele a közművek állami tulajdonlása, ezáltal kapcsolva össze a két heterodox intézkedést.

Harmadszor, megemlítendők a különböző szektorokra kivetett úgynevezett válságadók, amelyek közül a legismertebb a bankadó volt. Ezen a ponton ismét felfedezhetünk némi felületes hasonlóságot azzal a gazdaságpolitikai főáramban megjelenő elképzeléssel, amely szerint a bankoknak fair módon hozzá kell járulniuk a válság költségeihez, illetve a jövőbeli válságok megelőzéséhez (lásd pl. IMF 2010). Mindazonáltal a magyar eset nemzetközi összehasonlításban ismét különleges, mindenekelőtt kiugró mértéke és *de facto* visszamenőleges hatálya (az adó alapja korábbi évben végzett üzleti tevékenység), továbbá célja miatt is, amely a bankrendszer stabilizálása helyett a költségvetési hiány csökkentése volt (Várhegyi 2012, 223–224; Voszka 2013, 1293–1294). Válságadókat vezettek be más szektorokban is, mint például a távközlési adót, a reklámadót és a közműadót, illetve megemlítendő a szintén a bankszektort érintő pénzügyi tranzakciós illeték is (lásd bővebben: Mihályi 2016, 19–23).

Negyedszer, az állami monopóliumok létrehozása szintén heterodox lépésnek tekinthető. Ennek legismertebb hazai esete a dohány-kiskereskedelem állami monopóliumának 2013-as bevezetése. A törvény 42 000 árusítóhely megszűnésével és 7000 új dohánybolt létrejöttével számolt (Mihályi 2016, 29).

Ötödször, néhány további, a piaci versenyt korlátozó intézkedés említendő. Idetartozik például a nagyobb kereskedelmi egységek non-stop nyitvatartásának megtiltása, a végül visszavont vasárnapi boltzár és az ún. „plázastop", amely megtiltotta a 300 négyzetméternél nagyobb kereskedelmi egységek építését (Mihályi 2016, 25–26).

119. Érdemes megjegyezni, hogy a 2013 elején életbe léptetett rezsicsökkentés az energiapiaci árak 2009–2010-ben végbement csökkenéséhez való kései alkalmazkodásnak is tekinthető (vö. REKK 2013). Ez a kontextuális adalék tompítja az intézkedés heterodox jellegét.

Végül, egyes, a monetáris politikában bekövetkező változásokat kell megemlíteni. Ezen a téren a heterodoxia elsősorban nem egy bizonyosfajta monetáris politikát jelent, hanem – a neoliberalizmus elképzeléseivel szembemenve – a nemzeti bank függetlenségének korlátozását, amely azt gyakorlatilag a kormány gazdaságpolitikájának eszközévé teszi. Ez az elképzelés tükröződik a Magyar Nemzeti Bank (MNB) jelenlegi elnökének és társszerzőjének azon nézetében, hogy 2013 után „a gazdaságpolitika két fő ága közötti harmonizáció ment végbe" Magyarországon (Matolcsy–Palotai 2018). 2013 elejétől, amikor a jegybank új, kormánybarát vezetése elfoglalta helyét, valóban érdemi változások mentek végbe a monetáris politikában. Ahogy Sebők Miklós (2018) kimutatta, a jegybank közpolitikai portfólióját „a felismerhetetlenségig tágították" (például egy nagyszabású mennyiségi lazítási program kezdeményezésével, a kamatpolitikában való irányváltással, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének beolvasztásával, fejlesztési banki funkciók felvételével), a változások mögött álló „közpolitikai vállalkozó" pedig a miniszterelnök „jobbkeze", Matolcsy György volt. Az infláció kordában tartása helyett a jegybank elsődleges céljává a növekedésösztönzés vált, aminek példája a jegybank Növekedési Hitelprogramja volt. Ismét megjegyzendő, hogy hogy az ilyen célok egyáltalán nem szokatlanok egy jegybank esetében, a magyar intézkedések egyik inspirálója például a Bank of England 2012-ben bevezetett *Funding for Lending Scheme* nevű intézkedése volt. A közpolitikai transzfernek, mintakövetésnek tehát volt szerepe, még ha korlátozott mértékben is (Sebők 2018, 266). Az új jegybanki program bírálói nem is magát a célt kritizálták, sokkal inkább az intézkedés mértékét (amely a későbbiekben ellenérdekeltté teheti a jegybankot egy kamatemelési ciklus beindításában, mivel a kihelyezett növekedési hitelek miatt a kamatemelés saját veszteségét növelné, és ezáltal a költségvetés helyzetét rontaná), illetve az új vezetés feltétlen politikai lojalitását (Várhegyi 2014).

A fentebb felsorolt intézkedések megítélésünk szerint jól illusztrálják a kormányzat heterodox gazdaságpolitikáját. Észszerűnek tűnik az a feltételezés is, hogy több heterodox intézkedés a magyar gazdaság túlzottan „transznacionalizált" voltának enyhítésére irányult (György 2017, 129–153). Azaz arra, hogy megszüntessék vagy mérsékeljék Magyarország „függő piacgazdaság" státuszát (Nölke–Vliegenthart 2009; Medve-Bálint 2014). Másfelől azonban fontos hangsúlyozni azt is, hogy sok tekintetben folyamatosság áll fenn a korábbi, neoliberális érával, sőt, egyes területeken a magyar gazdaságpolitika még el is mozdult neoliberális irányba 2010 után.

Ahogy Dorothee Bohle és Greskovits Béla rámutatnak, a külföldi működőtőke-beruházások (FDI) vonzása és támogatása még mindig kiemelt prioritás, és több intézkedés is ezt volt hivatott segíteni: például a társasági adó 9%-ra csökkentése (amely 2017-ben a legalacsonyabb volt az EU-ban), illetve a „stratégiai partnerségek" bevezetése (és ezzel a politikai döntéshozókhoz való közvetlen kapcsolat biztosítása a befektetők számára) (Bohle–Greskovits 2018).[120] Amellett is lehet érvelni, hogy egyes intézkedések még 2010 előtthöz képest is neoliberális irányba való elmozdulást jelentenek, vagy nevezhetők egyenesen „avantgárd neoliberális" lépéseknek (a terminushoz vö. Appel–Orenstein 2018, 90–115). Jó példa erre a 2011-ben bevezetett egykulcsos személyi jövedelemadó, amely egy 2013-as becslés szerint évi 444 milliárd forinttal csökkentette az állami adóbevételeket (Tóth G. – Virovácz 2013).[121] Neoliberális irányba tett elmozdulásként értékelhető továbbá az új Munka Törvénykönyve munkaadóbarát rendelkezései (amelyek rugalmasabbá tették a foglalkoztatási viszonyokat), a nemzeti tripartit érdekegyeztető fórum megszüntetése, és az új sztrájktörvény (amely az utóbbiak javára változtatta meg a szakszervezetek és a munkaadók közötti erőegyensúlyt). Ezeket a szakirodalom egyenesen „radikális neoliberális reformoknak" nevezi (Szabó 2013). A Munka Törvénykönyvének 2018 végi újabb módosításai szintén ebbe az irányba mutatnak.

A fentebb ismertetett intézkedések alapján úgy véljük, hogy a 2010 utáni magyar gazdaságpolitikának egyfelől vannak bizonyos etatista „vonzalmai", amelyek szembemennek a 2010 előtti két évtizedben domináns neoliberális ortodoxiával; másfelől pedig, hogy ezen vonzalmak ellenére számos területen a neoliberalizmussal való fontos folytonosság is megfigyelhető. Másképpen fogalmazva: az Orbán-rezsim gazdaságpolitikai „unortodoxiája" heterodox és ortodox intézkedések sajátos keveréke.[122]

A társadalompolitikában a kormányzati intézkedések ugyanilyen sokfélesége figyelhető meg. A 2011-es nyugdíjreform például egy par excellence etatista lépésnek tekinthető (Szikra 2014). A kötelező magánnyugdíjpénztári pillér felszámolásával a kormányzat egy, a 90-es évek közepén bevezetett, a Világbank által is bátorított neoliberális reformot tett semmissé (Bartha–Tóth 2013). A reform következtében a hazai vegyes nyugdíjrendszer második pillére megszűnt, a kötelező magánnyugdíjpénztári megtakarításokat

120. Egy magyar közpolitikai elemző bizonyos mértékig hasonlóan gondolkodik, amikor az Orbán-rezsim gazdaságpolitikáját egy neokonzervatív társadalompolitikai elemmel kiegészített neoliberális politikának írja le (Kiss 2018).

121. Ugyanakkor kormánybarát közgazdászok kiemelik: a „munkát terhelő" jövedelemadó csökkentését ellensúlyozta az áfa emelése és a már említett válságadók (Baksay–Palotai 2017).

122. Bartha szintén ezt a heterogenitást emeli ki, amikor „populista makrogazdasági stabilizációról" beszél (Bartha 2017).

átvette az állam. A reform fő célja az volt, hogy a kormány fiskális mozgásteret teremtsen magának a recesszió idején, miközben az Európai Bizottság fenntartotta szigorú költségvetési elvárásait. Azaz az etatizmus ez esetben nem valamiféle átfogó kormányzati vízióból következett, sokkal inkább aktuális politikai szükségletek diktálták azt (vö. Bod 2014). Szikra Dorotytya elemzése rámutat, hogy a 2010 utáni társadalompolitikai reformoknak szintén nem volt koherens célrendszere, „diffúzak és gyakran ellentmondásosak voltak", és láthatóvá tették a „világos közpolitikai tervek hiányát" (Szikra 2014, 486, 495). Ezek az ellentmondások megfigyelhetőek voltak a társadalompolitika egyes részterületein belül és azok között is. Utóbbival kezdve: míg a magánnyugdíjpénztárak már említett államosítása etatista szemléletű intézkedés volt, addig a munkanélküli-segélyezés szigorítása (például a munkanélküli-támogatás kilencről három hónapra csökkentése) neoliberális, egyes családpolitikai intézkedések (például a hároméves gyes visszaállítása, ezzel egyidejűleg gyes mellett vállalható heti munka 40-ről 30 órára csökkentése; illetve a jobb munkaerőpiaci helyzetűek által igénybe vett gyed értékének emelése) pedig inkább neokonzervatív jegyeket viselnek magukon (Szikra 2018, 230–231). Mindazonáltal, állítja Szikra, egyes részterületeken belül sem beszélhetünk koherens elképzelésrendszerekről: a munkanélküli-segélyezés neoliberális szellemű megkurtítása például a közmunkaprogramok radikális expanziójával[123] és centralizációjával párhuzamosan ment végbe – utóbbiak ismét lényegileg etatista intézkedésnek tekinthetők (Szikra 2014, 495). A családpolitikában pedig a beavatkozó intézkedéseken túl olyanokat is megfigyelhetünk, amelyeket inkább neoliberálisként szoktak elkönyvelni: például a családi adókedvezményt vagy az univerzális alapú családi juttatások (gyes, családi pótlék) értékének befagyasztását (Szikra 2018).

Az Orbán-rezsim általános gazdasági-társadalmi víziójáról beszélve röviden érintenünk kell az oktatáspolitikát. A felsőoktatásban a leglátványosabb tendenciák a központi kormányzati kontroll erősítése, a hallgatók csökkenő száma, és – az időszak egészére vetítve – a GDP-arányos állami támogatás csökkenése voltak. A centralizációs szándék megnyilvánulásának tekinthető az egyetemi autonómiák megkurtítása a kancellárok és a konzisztórium kinevezésével. Mindazonáltal, ahogy a szakirodalom a 2010 és 2014 közötti kormányzati ciklus vonatkozásában kimutatja, normatív

123. Az Európai Bizottság munkaerőpiaci statisztikái alapján a közvetlen munkahelyteremtésben résztvevők száma a 2009-es évi 48 117-ről 2010-re 102 565-re emelkedett, majd egy kétéves „apály" után újból nőni kezdett, és 2015-ben majd 2016-ban egyaránt meghaladta a 200 000 főt (218 205, illetve 223 470). 2017-ben nagyjából visszaállt a 2014-es szintre (179 492) (Európai Bizottság 2019). 2016 második negyedévében a közmunkások száma nagyjából megegyezett a munkanélküliek számával (Portfolio 2016).

centralizáció (azaz részletes, de rendszerszintű megoldásokat kínáló szabályozás) helyett a kormányzati szakpolitika leginkább *ad hoc* beavatkozások soraként volt jellemezhető, tényleges, következetes reformstratégia nélkül (Kováts 2014). A reformkoncepciók gyakori változása, a finanszírozási bizonytalanságok, és a transzparencia hiánya a forráselosztásban mind hozzájárult ahhoz, hogy nem beszélhetünk normatív centralizációról; a központosítás tartalma leginkább a költségcsökkentés és az intézményi függőség növelése volt. Mindazonáltal az összképet itt is árnyalják más irányba mutató intézkedések: a Corvinus Egyetem 2019-ben történt magánegyetemmé alakítása (és ugyanez 2020 első felében több más állami egyetem esetében is elkezdődött) például egy olyan kísérlet, amely a centralizált felsőoktatással ellentétes irányba mutat.

A felsőoktatási hallgatói létszámok 24 százalékkal csökkentek a 2009/10-es tanév és a 2018/19-es között a KSH adatai szerint (KSH 2019a). Habár a hallgatói létszámcsökkenés tendenciája 2006/07-től kezdődött, és a második Gyurcsány-kormány megszorító intézkedései komoly szerepet játszottak annak elindulásában, egyes 2010 utáni kormányzati lépések és tendenciák szintén ebbe az irányba hatottak: a tankötelezettség leszállítása, az állami finanszírozású felsőoktatási helyek csökkentése (mindenekelőtt a bölcsész- és társadalom- és jogtudományokban) és az állami finanszírozás GDP-arányos csökkenése mind ilyen tényező (Bohle–Greskovits 2018, 13–14). A KSH adatai alapján a felsőoktatási kiadások a GDP arányában a 2010-es 0,97%-ról 2015-re 0,77%-ra csökkentek; bár 2016-tól növekedés tapasztalható, a 2017-es arány (0,85%) még mindig jócskán alatta marad a 2010-es szintnek (KSH 2019b). Mindez uniós összehasonlításban azt jelentette az Eurostat adatai alapján, hogy 2015-ben Magyarország az EU-országok közül az utolsó ötben volt a GDP-arányos állami felsőoktatási ráfordítások tekintetében, 2017-ben pedig a „középmezőny" aljára került, kilenc országot utasítva maga mögé (Eurostat 2020).[124]

A közoktatásban a centralizáció még egyértelműbb kormányzati célkitűzés volt, mint a felsőoktatásban. A kötelező kerettantervek bevezetése az állam növekvő szerepét jelezte a tartalmi szabályozásban (Chrappán 2014), emellett a tankönyvkínálat csökkentése, a tankönyvterjesztés központosítása és az iskolák fenntartásának egy központi intézmény, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) kezébe adása a voltak a leglátványosabb centralizációs intézkedések. Mindazonáltal, amint a centralizáció problémái tiltakozási mozgalomhoz vezettek 2016-ban, a KLIK-et decentralizálták, legalábbis részben korrigálva az eredeti közpolitikai irányvonalon. A centralizáció mellett a közoktatás állítólagos piaci igényekhez való igazítása is a kormányzat gyakran hangoztatott célja volt, néhány fentebb említett intézkedés (a tankötelezettségi korhatár csökkentése, az állami finanszírozású felsőoktatási helyek visszavágása) ezt a célt is volt hivatott szolgálni.

124. Az Eurostat adatsora 2015-ben Dániára és Horvátországra, 2017-ben Horvátországra vonatkozóan nem tartalmaz adatot.

A fentebbi, meglehetősen komplex kép fényében mit mondhatunk el általánosságban az Orbán-rezsim társadalmi-gazdasági elképzeléseiről? Míg a legtöbb szakirodalmi értelmezés elismeri a kép összetettségét, más-más elemeket hangsúlyoznak, és ebből adódóan másféle következtetésekre jutnak. Az egyik lehetőség a magyar változásokban a régió etatista jövőjének, egy leendő „államkapitalista" vagy fejlesztő állami paradigmának az előfutárát látni, amely fokozatosan a neoliberalizmus kifejlett alternatívájává válhat (Orenstein 2013; Appel–Orenstein 2018). Ez a születőben lévő új paradigma „a gazdaság irányításában az erősebb állami kéz mellett érvel, például a hazai bankok külföldiekkel szembeni előnyben részesítésével, a külföldi kiskereskedelmi láncokkal szembeni korlátozások felállításával, a külföldi működőtőke-beruházások (FDI) gondos kontrollálásával, és a lakosság külső gazdasági sokkoktól való védelme érdekében inkább jóléti irányultságú megközelítéssel" (Appel–Orenstein 2018, 161). Ennek az értelmezéscsaládnak egy másik variánsa nagyobb súlyt helyez a gazdasági lépések mögötti ideológiai tartalomra, amely kiegészíti a fejlesztő állami elemeket: ilyen elemként említik a nacionalista ideológiát és az újraelosztó konzervativizmust, amelyet a kelet-közép európai régió konzervatív ideológusai propagálnak; a gazdaságpolitikai vízió egészét pedig „konzervatív fejlesztő államnak" nevezik (Bluhm–Varga 2019). Ebbe a keretbe több fontosabb 2010 utáni intézkedés is elhelyezhető, mindazonáltal legalább két, más szakirodalmakban megjelenő szempont szerint kritizálhatóak: felvethető velük szemben az új paradigma téves azonosítása, illetve a neoliberalizmussal való folyamatosság alábecsülése is.

Az első kritika szembehelyezkedik a fejlesztő állami értelmezéssel, úgy érvelve, hogy a növekvő mértékű állami beavatkozás még nem jelent fejlesztő államot (Scheiring 2018; 2019). Scheiring Gábor szerint az Orbán-rezsim gazdaság-, és társadalompolitikai lépései nem teszik lehetővé a hosszú távú fejlődést, sokkal inkább a „nemzeti tőkésosztály" rövid távú érdekeit szolgálják. Utóbbi csoport főként a kevésbé technológia-, hanem inkább munkaintenzív, alacsonyabb hozzáadott értékű gazdasági tevékenységet végző vállalatokban érdekelt, a kormányzat oktatáspolitikája pedig ezt az érdeket tükrözi (vö. a korábban felsorolt intézkedésekkel). Scheiring talán legfontosabb érve a fejlesztő állami értelmezés ellen, hogy az Orbán-kormányok nem fordítanak figyelmet az oktatási kiadások révén való humántőke-fejlesztésre, pedig ez a 21. században elengedhetetlen len-

ne ahhoz, hogy fejlesztő államról beszélhessünk. Magyarországon szerinte sokkal inkább posztszocialista „felhalmozó állam" jött létre, amelyből hiányzik a független bürokrácia (lásd az ötödik fejezetet), a fejlesztő állam iparpolitikai arzenálját csak korlátozottan használja, illetve nem fektet be az oktatásba és az innovációba úgy, ahogy azt a fejlesztő állam teszi. Mindennek következményeként a felhalmozó állam nem kínál hosszú távú modernizációs perspektívát.

Egy másik megközelítés elsősorban a folyamatosság alábecsülése felől kritizálja a fejlesztő állami interpretációt, amellett érvelve, hogy a 2010 utáni változások túlhangsúlyozása miatt elsikkadnak a korábbi időszakkal való kontinuitások (Bohle–Greskovits 2018).[125] Bohle és Greskovits kiemelik, hogy míg az Orbán-rezsim ellenséges a közvetlen külföldi tőkebefektetések bizonyos, általa „rossznak" tartott formáival szemben (ilyenek például a pénzügyi szolgáltatások), addig a magyar gazdaság továbbra is nagyban függ a kormány szemében „jó" (mindenekelőtt gyáripari és exportorientált) külföldi tőkebefektetésektől. A 2010 előtti időszakkal való szakítás „hangos" politikája mellett tehát hasonlóan fontos a kontinuitás „nyugodt" politikája: a szerzők szerint az Orbán-rezsim gazdaság-, és társadalompolitikája a legjobban még mindig a „beágyazott neoliberalizmus" (viszonylag nagyvonalú jóléti szolgáltatásokat garantáló neoliberalizmus) eseteként írható le, a 2010 utáni ellentétes irányú, etatista és neoliberális korrekciók dacára is.[126]

A fenti értelmezésekből számunkra a harmadik, a folytonosságnak nagyobb teret hagyó értelmezés tűnik a leginkább meggyőzőnek. Mindazonáltal ez a kontinuitásra fókuszáló érvelés kiegészíthető olyan fogalmi eszközökkel, amelyek magát a közpolitika-alkotás dinamikus folyamatát próbálják megragadni, azaz a különböző közpolitikai lépések és elképzelések egymáshoz való viszonya (hogy azok összeállnak-e egy koherens közpolitikai programmá) helyett érdemes nagyobb figyelmet fordítanunk a különböző közpolitikai lépések politikai kontextusára, politikai okaira és hatásukra. Egy ilyen nézőpont alkalmas lehet azon állítás további korlátainak feltárására, amely szerint az Orbán-rezsim társadalmi-gazdasági politikái értelmezhetőek lennének paradigmaváltásként, a fejlesztő állam példájaként. Egyfelől, hirtelen és teljes paradigmaváltások nagyon ritkán történnek. Az ilyen ritka átmenetek egyik szemléletes példája a brit gazdaságpolitika Margaret Thatcher kormánya idején történt váltása, amelyet

125. Bár más elemzési keretben, de szintén a kontinuitást hangsúlyozza Fábry Ádám munkája, amely a neoliberalizmus újraartikulálásának tekinti Orbán „tekintélyelvű neoliberalizmusát" (Fabry 2019).

126. Egy szűkebb területre, az érdekegyeztetésre fókuszálva Szabó Imre szintén a neoliberális és etatista elemek együttes jelenlétét hangsúlyozta, amikor „túlterhelt és ellentmondásos" kormányzati reform-agendáról beszélt (Szabó 2013, 214).

Peter Hall nagy hatású tanulmánya tárgyalt (Hall 1993). Appel és Orenstein talán éppen az ilyen horderejű esetek kivételessége miatt tompítják állításukat, hangsúlyozva, hogy Kelet-Közép Európa még mindig a régi paradigma válsága utáni átmeneti időszakot, a kontesztáció periódusát (formálódó álláspontok egymással való rivalizálását) éli át (Appel–Orenstein 2018, 160). Másfelől, Orbán gondolkodási stílusától (amely, ha nem is az egyetlen, de mindenképpen az egyik legfontosabb alakítója a magyarországi közpolitikáknak[127]) idegen a programatikus, paradigmákban való gondolkodás – ahogyan ezt a fejezetet bevezető idézet is illusztrálta. Az általunk – korábban magas kormányzati tisztségeket betöltő személyekkel – folytatott háttérbeszélgetéseken a miniszterelnököt visszatérően pragmatikus politikusként írták le, akinek vannak elvárásai, preferenciái minden közpolitikai területen, azonban programszerű, átfogó szakpolitikai elképzelésrendszerrel általában nem rendelkezik. Amikor Orbán Viktor 2011-ben kijelentette, hogy „[n]incs kit másolnunk, nincs kinek a példáját követnünk, e pillanatban sehol nincsenek kész, használható tankönyvek [...] Az új recepteket most és nekünk kell – ráadásul a mindennapi küzdelmek során – kiokoskodnunk, kiizzadnunk magunkból" (Orbán-beszéd, 2011.10.24.), akkor véleményünk szerint nem csak a kontesztációs periódust, hanem saját közpolitikai-alkotási preferenciáit is összefoglalta. Ez a fajta közpolitika-alkotás szétfeszíti a közpolitikai paradigmák kereteit – kivéve, ha utóbbiakat rendkívül rugalmas eszmei struktúrákként képzeljük el, amelyek helyet hagynak a „paradigmák közötti kölcsönzésnek" is (vö. Carstensen–Matthijs 2018). Tézisünk az, hogy az Orbán-rezsim közpolitika-alkotása legjobban barkácsolás Martin Carstensentől kölcsönzött fogalmával írható le (vö. Carstensen 2011).

2. BARKÁCSOLÁS: A REZSIM KÖZPOLITIKA-ALKOTÁSÁNAK DINAMIKUS MEGKÖZELÍTÉSE

A különböző közpolitikai területekről nyújtott összefoglalással egy elsődleges képet kívántunk adni az Orbán-rezsim közpolitika-alkotásáról. Láthattuk, hogy utóbbi nem koherens abban az értelemben, hogy illeszkedne valamilyen közpolitikai paradigmához. Többnyire hiányzik az átfogó

127. A háttérbeszélgetéseinkből kirajzolódó kép megerősítette feltételezésünket Orbán befolyásáról a közpolitika-alkotásban: a miniszterelnök miniszterei és államtitkárait „közpolitikai vállalkozókként" toborozza. Azaz, „hozhatják" saját programatikus elképzeléseiket, de bizonyos kérdésekben el kell fogadniuk, hogy a kormányfő preferenciái, vagy éppen kifejezett politikai szempontok felülírják a sajátjaikat. Háttérbeszélgetéseink alapján Lázár János korábbi Miniszterelnökséget vezető miniszteren kívül Orbán az egyetlen a kabinetben, akinek átfogó képe van az összes szakpolitikai területről.

közpolitikai vízió, vagy ahol van is ilyen, azt könnyen megváltoztathatják vagy teljességgel felülírhatják a változó körülmények és a politikai hasznosság követelményei (vö. Kiss 2018). Elemzésünk szempontjából kulcsfontosságú a változó körülmények szerepe, mivel segítségével a közpolitikai paradigmák statikus perspektívája egy dinamikus nézőponttal váltható fel. Másképpen megfogalmazva: nem a koherencia hiánya, sokkal inkább az inkoherenciákban rejlő logika igazán fontos a rezsim közpolitika-alkotásának megértéséhez. A racionális közpolitika-alkotás helyett a politikai logika, a politika primátusa mentén érthetőek meg a rezsim közpolitikái, így a közpolitikai paradigmák szerepe mellett a politikai kontextusokat is érdemes vizsgálni.

Úgy véljük, a „barkácsolás" *(bricolage)* Martin Carstensen által kifejtett fogalma segíthet ennek a működésmódnak a megértésében (Carstensen 2011). Mindenekelőtt a barkácsolás három eleme fontos számunkra. A barkácsoló, szemben Peter Hall közpolitikai paradigmákban gondolkodó politikusával – vagy „paradigma emberével" (Hall 1993) – nem homogén, hanem heterogén eszmékkel dolgozik. Deduktív gondolkodás helyett inkább a pragmatizmus, a „belevágunk, aztán meglátjuk"[128] mentalitása, illetve az innováció keveredik benne. Carstensen ezt a kortárs szociológiából kölcsönzött metaforákkal szemlélteti: a barkácsoló számára az általa használt eszmei készletek nem „hálók", amelyek foglyul ejtenék, sokkal inkább „szerszámosládák", amelyekből kiválogatja a számára éppen szükséges eszközöket. Másodszor, szemben a mérnök figurájával, akinek a szeme előtt egy meghatározott cél lebeg, amelynek megvalósításához tervrajzzal rendelkezik, a barkácsoló inkább a rövid távú hasznosságra és a kéznél lévő eszközök és „alapanyagok" (különböző közpolitikai elképzelések) hasznosítására fókuszál. A kéznél lévő erőforrások kombinálása pragmatikus magatartás, amely azonban egyúttal innovációhoz, korábban nem látott, vagy egyenesen lehetetlennek tartott kombinációkhoz is vezethet (erre utal Orbán a fejezet elején idézett „repülő darázs" metaforája). A barkácsolót hasonlíthatjuk egy idegenvezető és térkép nélküli turistához is, aki mindig a szeme elé táruló látványosságok szerint találja ki és módosítja útvonalát (vö. a *flâneur* figurájával – Taleb 2012, 170).[129] Harmadszor, a

128. Ez a Napóleonnak tulajdonított, Lenin által is idézett kifejezés (vö. Schlett 2018, 194) talán visszadja a *muddling through* Carstensen által használt fogalmát, amely körülírva nagyjából annyit jelent, hogy a cselekvés kezdetekor még nem tudjuk, hogyan is fogjuk megoldani az előttünk álló problémát, így „evickélünk át" rajta.

129. Carstensen összekapcsolja a fokozatos változást és a barkácsolást, azonban úgy véljük, az általa használt értelemben vett fokozatosság nem zárja ki a radikális közpolitikai lépéseket, amennyiben utóbbiak elszigetelt esetek maradnak, azaz „keverednek" ortodox elemekkel. A barkácsolás „a változás olyan felfogására fordítható le, amely sem az erős stabilitást,

barkácsoló képes egyszerre több logikát szem előtt tartani; praktikus cselekvő, aki „úgy kombinál elképzeléseket, hogy azok képesek legyenek megteremteni a számukra szükséges támogatást a politikai folyamaton való keresztüljutáshoz" (Carstensen 2011, 154). Carstensen – elismerve, hogy ez a felsorolás nem teljes – négy különböző logikát különböztet meg, amelyek befolyásolják a barkácsoló választásait: a pártpolitikai, a választási, a nemzeti intézményi logikát, illetve a cselekvő saját pozícióját a tágabb intézményi környezetben.

Hogyan segíthet nekünk a barkácsolás fogalmi eszköze? Fontos megjegyeznünk, hogy Carstensen ontológiai és analitikus síkon is használhatónak tartja a fogalmat: mind a közpolitika-alkotási folyamat általános leírásaként, mind konkrét esetek elemzéséhez. Számunkra e helyütt a fogalom utóbbi erénye fontos, mivel segíthet megérteni az Orbán-rezsim közpolitika-alkotását: a változó körülmények között dolgozó, céljait azokhoz igazító, pragmatikus barkácsoló alakja jól látszik illeszkedni a magyar esethez. Mindazonáltal nem csak annyit állítunk, hogy a fogalom hasznos lehet a magyar eset elemzéséhez (ez sok empirikus esetről elmondható lenne), hanem hogy az Orbán-rezsim közpolitika-alkotása a barkácsolás kifejezetten tiszta esete (még ha a konkrét logikák, amelyekre a rezsim válaszol, némiképp mások is, mint Carstensen leírása). Amennyiben a barkácsolót és Hall „paradigma emberét" ideáltípusokként szembeállítjuk egymással, akkor a magyar eset az előbbi ideáltípushoz áll nagyon közel.[130] Azaz: Orbán és rezsimje különféle eszmei „szerszámosládákból" válogatja össze közpolitikai elképzeléseit, a különböző politikai logikák pedig állandóan újraírják közpolitikai terveit. Mindez jól illusztrálja a politika közpolitika feletti primátusát, a barkácsolás fogalma pedig ennek a primátusnak az illusztrálásában segít.

De melyek is azok a politikai logikák, amelyek fontosak az Orbán-rezsim közpolitika-alkotásában? Mindenekelőtt érdemes meghatározni, melyek azok, amelyeket Carstensen felsorol, de a magyar esetben kevésbé relevánsak. Úgy véljük, a pártpolitikai és a nemzeti intézményi logika, ha nem is hiányoznak teljességgel, jelentőségük másodlagos. A pártpolitikai logika azért nem fontos most számunkra, mivel Orbán szoros kontroll alatt tart-

sem a forradalmi változtatást nem hangsúlyozza. A fókusz sokkal inkább a fokozatos változáson van, amely mind a válság, mind az általános stabilitás időszakaiban akkor következik be, amikor többféle intézményi és eszmei örökség részei és elemei keverednek össze a kihívások folyamatos áramában" (Carstensen 2011, 162).

130. Orbán Viktor és elődje, Bajnai Gordon szembeállítása ezen a ponton ismét érdekes lehet: míg Orbán a barkácsoló, addig Bajnai a „paradigmaember" ideáltípusához áll közel. Kettejük válságkezelésének összehasonlítása jól szemlélteti a két ideáltípus analitikus hasznosságát (lásd bővebben: Illés–Körösényi 2017).

ja pártját, egyúttal többnyire sikerrel marginalizálja az ellenzéket is (lásd a harmadik fejezetet, illetve vö. Susánszky–Unger–Kopper 2020). A nemzeti intézményi logika pedig a 2010 utáni időszak nagyobb részében élvezett kétharmados többség miatt veszít jelentőségéből. E két logikával szemben a választási logika elsődleges fontosságú, csakúgy, mint az, amit „nemzetközi intézményi logikának" fogunk nevezni. Ezek mellett egy további logika, az ötödik fejezetben már érintett klientelizmus is fontos szerepet játszik. A következőkben ezeket a logikákat mutatjuk be különböző szakpolitikai területekről vett példákkal illusztrálva működésüket.

A választási logika

A választási logika talán legérdekesebb megnyilvánulását nevezhetjük „reszponzív meghátrálásnak": bizonyos esetekben, amikor közpolitikai intézkedések számottevő társadalmi ellenállásba ütköztek, a kormányzat visszavonult, feladva korábbi terveit, vagy egyenesen azokkal ellentétes lépéseket téve. Az oktatáspolitika szemléletes példával szolgál számunkra 2012-ből, amikor úgy tűnt, Orbán magáévá teszi az „önfenntartó felsőoktatás" (Orbán-beszéd, 2012.10.16.) koncepcióját, értve ezen azt, hogy a hallgatók maguk finanszíroznák tanulmányaikat kedvezményes hitelkonstrukciók segítségével, és az ő későbbi törlesztéseik lennének hivatva finanszírozni a felsőoktatást. Ennek logikus következménye az államilag finanszírozott hallgatói helyek számának drasztikus csökkentése, vagy egyenesen megszüntetése lehetett volna.[131] Az elképzelés számottevő ellenállást váltott ki, komoly hallgatói megmozdulásokhoz vezetve 2012 végén („téli rózsás diákforradalom"). Mindez a kormányt meghátrálásra késztette, Hoffmann Rózsa lefokozásához (oktatásiból köznevelési államtitkárrá), és Klinghammer István felsőoktatásért felelős államtitkárrá való kinevezéséhez vezetett. Az ő vezetésével kidolgozott felsőoktatási stratégia ellentmondott a korábbi közpolitikai terveknek, mivel tagadta, hogy a szakképzés szerepét a felsőoktatás kárára kellene növelni. Emellett a miniszterelnök is ejtette az „önfenntartó felsőoktatás" jelszavát. Bár a felsőoktatási stratégiát a kormány végül nem fogadta el, és a „társadalmi tőkekivonás" (*social disinvestment* – Bohle–Greskovits 2018) folytatódott a felsőoktatásban, mégis úgy tűnik, hogy a tiltakozások – illetve a kormányzat attól való félelme, hogy azok folytatódása erodálni kezdi a 2012 végére éppen stabilizálódni látszó népszerűségét – többéves közpolitikai kísérletezéshez vezettek. A kívánt politikai célt viszont sikerült elérni: elemzők szerint a megosztó felsőoktatási kérdésben elért részleges kompromisszum és a téma ejtése is hozzájárult a Fidesz 2013 eleji népszerűség-növekedéséhez (Tóth–Török 2015, 451–452).

131. A koncepció egybecsengett a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elképzeléseivel az oktatási rendszer feltételezett piaci igényekhez való igazításáról, a szakképzésre fektetett nagyobb hangsúly és az egyetemi oktatás racionalizálása révén.

Egy másik megvilágító erejű példa a választási logika működésére az internetadó tervezett bevezetése 2014 októberében: a nagy létszámú utcai tüntetések hatására a kormányzat egy héten belül meghátrált, és internetadó helyett végül online konzultációt tartottak az internetről a következő évben. A Nézőpont Intézet közvélemény-kutatása szerint a Fidesz népszerűsége kétéves mélypontra került a demonstráció utáni hetekben (Origo 2014). Az elemzői konklúzió ugyanaz volt, mint a felsőoktatással kapcsolatos tiltakozások esetén: „A miniszterelnök jó érzékkel farolt ki a netadó ötletéből, egyben lehetőséget adva táborának, hogy ünnepeljék az egyszerre »belátó« és »profi« politikust." (Tóth–Török 2015, 584). Hasonlóképpen, amikor az egészségügyi dolgozói szervezetek tüntettek 2015 folyamán, Zombor Gábor egészségügyi államtitkár asztalon lévő, ám komoly konfliktuspotenciállal rendelkező reformtervei a fiókba kerültek, nyár végén pedig az államtitkár is lemondott; emellett pedig a kormány tárgyalásokba kezdett az érdekképviseleti oldallal, ennek eredménye lett 2016 közepén a megállapodás egy bérfelzárkóztató programról (Kiss 2018, 37–45).

Harmadszor, a már említett, a kormány közoktatási politikájával kapcsolatos tüntetések és sztrájkok, amelyeket a miskolci Herman Ottó Gimnázium nevelőtestületének nyílt levele robbantott ki 2016-ban, szintén fontos szerepet játszottak a KLIK jelentős mértékű decentralizációjában. Bár az irányváltás csak részlegesnek nevezhető (vö. Kiss 2018, 53–57), a társadalmi elégedetlenség és a potenciális népszerűségvesztéstől való félelem ismételten korrekcióra késztette a kormányzatot.

Negyedszer, a vasárnapi boltzár esete említhető, ahol az intézkedés érzékelt népszerűtlensége és az ellenzék által kezdeményezett népszavazás veszélye vezetett ahhoz, hogy a kormány eltörölte az intézkedést (vö. Lakner 2017).

Ötödször, logikájában ezzel megegyező eset volt a 2024-es budapesti olimpiai játékokra történő pályázat ügye: az ez ellen a Momentum Mozgalom által indított népszavazási kezdeményezés a pályázat visszavonására késztette a kormányt és a Főváros kormánypárti vezetését 2017 elején. Az utóbbi két esetben megmutatkozik a pártpolitikai logika kiegészítő szerepe: egy alacsony támogatottságú közpolitikai kezdeményezés (választási logika) kombinálva egy ellenzéki kezdeményezéssel (pártpolitikai logika) a korábbi közpolitikai irányvonalának megváltoztatására késztette a kor-

mányzatot. Összefoglalva: az Orbán-kormány politikáját egyfajta „szelektív reszponzivitás" jellemezte.

A fentebb említett példák azt mutatták, hogy a kormányzat közpolitikai reszponzivitása mindig összekapcsolódott a népszerűségvesztéstől való félelemmel, vagy éppen a népszerűség-növekedés reményével. Amikor azonban a fenti példákkal szemben, a kormányzatnak nem kellett számottevő népszerűségvesztéstől tartania, és az ellenzék sem volt képes egy népszerűtlen közpolitikára alapozva kihívást intézni a kormánnyal szemben, a reszponzivitás hiányzott. Erre a legjobb példa talán a futballstadionok építése és felújítása: a Századvég 2013. szeptemberi felmérése alapján a lakosság 55,5%-a ellenezte ezt a közpolitikát, és mindössze 43 százalék támogatta (Vs.hu 2016). Az intézkedés érzékelt népszerűtlensége ellenére a kormányzat mégis kitartott amellett, feltételezhetően azért, mert a Fidesz népszerűsége már folyamatos emelkedésben volt a Századvég felmérésének időpontjában.

A nemzetközi intézményi logika

A politikai cselekvés egy formája, amelyben a nemzetközi intézményi logika megjelenik, talán a „elmenni a falig (de nem tovább)" mentalitásnak nevezhető. Jó példa erre az Európai Bizottság korábban már említett vétója az újonnan megválasztott kormányzat fiskális expanziós terveivel szemben 2010-ben. Magyarország túlzottdeficit-eljárás alatt állt 2004 óta, és a kormány által felvett 2008-as nemzetközi hitelt az IMF és a Világbank mellett kisebb részben az Európai Unió biztosította. Ebben a helyzetben a Bizottság elutasította a frissen hivatalba lépett Orbán-kormány nagyobb költségvetési hiányt előirányzó terveit. Ez arra késztette a kormányzatot, hogy más eszközöket keressen fiskális mozgástere növelésére, rövid távon a válságadókban és a kötelező magánnyugdíjpénztári pillér már említett felszámolásában (a megtakarítások „államosításában") találva meg ezeket (Bod 2014). Ebben az esetben külső kényszer (az Európai Bizottság vétója) vezetett a közpolitikai irányvonal megváltoztatásához.

Emellett olyan esetek is említhetőek, amikor a hazai közpolitikák uniós előírásokba és szerződésekbe ütköztek, és a kormány erre reagálva meghátrált és módosított tervein vagy intézkedésein. 2014-ben az egyháztörvényt az Emberi Jogok Európai Bírósága az Európai Emberi Jogi Egyezménybe ütközőnek találta, 2020-ban pedig az Európai Unió Bírósága döntésére reagálva a kormány felszámolta a tranzitzónákat, amelyeket addig a migrációval kapcsolatos intézkedései egyikeként védett. Ugyancsak az Európai Unió Bírósága döntött 2020-ban a civilszervezetek külföldi finanszírozásáról szóló törvény kapcsán a kormány törekvéseivel ellentétesen. Az ilyen és ehhez hasonló ügyekben a kormány változtatott saját korábbi intézkedésein, első látásra alátámasztva Bozóki András és Hegedűs Dániel állítását, amely szerint az Európai Unió intézményei több esetben is effektív korlátot jelentettek a rezsim közpolitika-alkotása számára, kívülről korlátozva azt (Bozóki–Hegedűs 2017). Fontos azonban látnunk ennek a megállapításnak a korlátait: a visszakozás lehetőséget ad taktikázásra is, a brüsszeli vereség pedig a hazai narratíva megerősítésére. Így, noha a kormány az egyik vonatkozásban „falba ütközött", egy más vonatkozásban viszont képes volt a korlátokat politikai lehetőséggé formálni, cselekvőképességét növelni. Nézzük e tézis két vonatkozását.

Először is, míg az EU intézményei bizonyos ügyekben külső korlátot jelentettek, más szempontból az Unió a rezsim külső támogatójának, a rezsimstabilitás garantálójának is tekinthető, ahogy azt Bozóki és Hegedűs (2017) is megjegyzi. Például, Magyarország egyike volt (a Balti államok mellett) az uniós Kohéziós Alapokból érkező támogatások legnagyobb haszonélvezőinek: 2004 és 2014 között az uniós támogatások és az EU felé történő nemzeti befizetések nettó egyenlege az időszakra összesített magyar GDP 1,37%-ának felelt meg (Medve-Bálint–Bohle 2016, 25). Az EU-transzferek nélkül a kormányzat fontos közpolitikai lépései nem valósulhattak volna meg (például, a lakossági devizahitelek forintosítása, vagy éppen a lejáró deviza-államadósság forintból való finanszírozása), illetve Magyarország kedvezőbb hitelminősítői besorolása is elképzelhetetlen lett volna (Madár 2015). Az EU-támogatásokból származó növekedési többlet hozzájárult az Orbán-kormány 2014-es és 2018-as választási sikereihez, és így az EU kulcsszerepet játszott a magyar gazdaság, és közvetve az Orbán-rezsim stabilizálásában.[132]

Másodszor, Magyarország EU-tagsága a közpolitikai lehetőségek mellett politikai *(politics)* lehetőségeket is nyitott: amikor az Unió intézményei külső korlátozóként viselkedtek, ez lehetőséget adott a kormányzatnak az ország szuverenitását korlátozni kívánó „brüsszeli bürokraták" elleni kampányokra, mint például a Sargentini-jelentés után 2018-ban, vagy éppen a menekültkvótákról szóló viták során. De ide sorolható a 2020-as koronavírus-járvány kapcsán hozott felhatalmazási törvény esete is, ahol a rezsim

132. Az Orbán-rezsim stabilitásának egy, könyvünkhöz képest alternatív magyarázatát adhatja a gazdasági szavazás elmélete. Tóka Gábor tanulmányából tudjuk, hogy ez az 1990 utáni magyarországi országgyűlési választásokon, így a 2010-es években is érvényesült: a kormánypárt(ok) népszerűsége többé-kevésbé együtt mozgott az üzleti és a fogyasztói bizalmi indexekkel (Tóka 2018). Az EU-támogatások növekedésteremtő hatása így közvetve, a gazdasági szavazáson keresztül, Orbán 2010-el kezdődő választási sikereihez is hozzájárult.

politikusai a hatékony válságkezelés akadályozását vetették az uniós bírálók szemére.

Hasonlóan tehát a választási logikához, közpolitikai és politikai megfontolások szorosan összefonódnak a nemzetközi intézményi logika esetében is. Míg a választási logika esetén ez valamiféle demokratikus reszponzivitást idézett elő, addig a nemzetközi intézményi logika esetében a konfliktus politikája jut szerephez, amely révén Orbán és pártja polarizál és egyesít, ahogy azt a harmadik fejezetben elemeztük. Értelmezésünk szerint az Európai Unió valóban hozzájárul az Orbán-rezsim legitimációjához, ahogy azt Bozóki és Hegedűs hivatkozott tanulmányukban állítják, azonban más értelemben, mint feltételezik. Nem elsősorban azzal, hogy az uniós tagság igazolná, hogy Magyarország még mindig demokrácia; hanem azáltal, hogy a „brüsszeli bürokrácia" képében állandó nyersanyagot biztosít az orbáni populista mítoszhoz, azaz ellenséget, aki ellen a karizmatikus vezető újra és újra bizonyíthatja rátermettségét, ezáltal egyben tartva követői táborát.[133]

A klientelista logika

Mivel a klientelizmust részletesen elemeztük az ötödik fejezetben, annak szerepére itt csak röviden térünk ki. A klientelizmust viszonyként határoztuk meg, amely magában foglal egy *quid pro quo*t, politikai szívességek cseréjét. Az Orbán-rezsim cselekvőképességének megtartásában ezek a viszonyok kulcsszerepet játszanak, ez a klientelista logika politikai értelme. Ebben a viszonyban a politikai szereplők a patrónusok, akik forrásokat biztosítanak lojális klienseiknek. A politikai gazdaságtanban ezt a szereposztást „haveri kapitalizmusként" *(crony capitalism)* szokták meghatározni, szemben az állam nagy hatalmú gazdasági szereplők általi elfoglalásával *(state capture)*, ahol a patrónus-kliens viszony fordított lenne (Tóth–Hajdu 2017; 2018). A klientelizmus a mi szóhasználatunkban nem kizárólag a „nagy léptékű" eseteket (lojális nagyvállalkozók vagy oligarchák erősítését) jelenti, hanem a követőknek – lojalitásuk biztosítása érdekében – biztosított „kis léptékű" kedvezményeket is. Így értelmezve lehet a klientelizmus a barkácsolás egyik logikája: anyagi előnyökhöz juttatni a politikai barátokat a rezsim támogatásáért vagy jövőbeli szívességekért cserébe. Amennyiben az így értett klientelizmus fontos tényező, akkor bizonyos intézkedéseket

133. Fontos kitétel, hogy az ellenség egy szupranacionális elit, a „brüsszeli bürokrácia", és nem maga az Európai Unió; köztudott, hogy Orbán nyilvános megszólalásaiban pártolni szokta a nemzetek Európája gondolatát (lásd például: Janke 2013, 299; Orbán-beszéd, 2018.11.08.).

(pl. szabályozásokat, állami monopóliumok bevezetését) félrevezető pusztán a neoliberális elképzelésekkel való szembenállás kifejeződéseiként, a fejlesztő állam melletti elköteleződés jeleként értelmezni. Ez az eljárás ugyanis közpolitikai motívumokat láttat ott, ahol valójában politikai logika *(politics)* működik. Mivel az ötödik fejezet a klientelizmus számos elemét tárgyalta, itt mindössze a dohánykereskedelem korábban említett esetét elemezzük részletesebben.

Amikor a kormányzat bevezette az állami dohánymonopóliumot, teljesen átrajzolta a magyarországi dohánykereskedelem térképét. Az új szabályozás két szintje lehet érdekes számunkra. Az első a kiskereskedelmi szint, a második termelésé és a nagykereskedésé. Az elsővel kapcsolatban megjegyezzük, hogy habár a 2012-es szabályozás deklarált célja (a dohányárusító helyek számának csökkentésével) a lakosság egészségi állapotának védelme volt, a klientúraépítés szintén fontos szerepet játszott. Több eset is napvilágot látott, amelyekben helyi fideszes politikusok családtagjai vagy barátai nyertek koncessziókat, vagy éppen a helyi Fidesz-frakció informális ülésen, politikai kapcsolatok alapján döntött arról, ki kapjon koncessziót (Laki 2014). Ily módon a szabályozás segítette a Fidesz politikusait helyi bázisuk erősítésében, azaz a kis léptékű klientelizmus esetéről van szó (vö. az ötödik fejezettel). Miután civilszervezetek és újságírók közérdekű adatigényléssel próbáltak fényt deríteni a trafikpályázatok elbírálási szempontjaira, a kormány egy törvénymódosítással gátolta meg, hogy ezeknek érdemben utána lehessen járni (Boda–Patkós 2015). Fontos megjegyezni, hogy itt a klientelista mellett a választási logika is megjelent. A trafikpályázatok népszerűtlensége (közvélemény-kutatások szerint a lakosság többsége elutasította a pályázatot és a lebonyolítás módját) a kormányzatot a nyertesek listájának bizonyos mértékű felülvizsgálatára késztette – az eredeti listán szereplők zöme ugyanis korábban nagy valószínűséggel nem kereskedett dohánnyal, egyidejűleg viszont sok korábbi dohánykereskedő veszítette el megélhetését (Laki 2014).

A termelés és a nagykereskedés szintjén azt láthatjuk, hogy az új szabályozás egyes elemei előnyösebbek voltak a magyar cégeknek, mint a multinacionális vállalatoknak. Jó példa erre az úgynevezett „polcpénz" eltörlése (Laki 2014): ezt addig a multinacionális vállalatok fizették a kiskereskedelemben azért, hogy a boltok kitegyék termékeiket. A polcpénz versenyelőnyt biztosított a multiknak a kevesebb tőkével rendelkező hazai vállalkozásokkal szemben, amelyek mindezt nem engedhették meg maguknak. Szintén említést érdemel a kiskereskedőket ellátni hivatott országos dohányellátó működtetésére kiírt nem nyilvános koncessziós eljárás, amelyet két hazai szereplő (a BAT Pécsi Dohánygyár Kft. és a Continental Dohányipari Csoporthoz tartozó Tabán Trafik Zrt.) nyert el, meglehetősen

alacsony áron (Laki 2017).[134] Úgy tűnhet, hogy ezek az intézkedések bizonyos mértékig egybevágnak a fejlesztő állam képével, legalábbis annyiban, hogy hazai vállalatokat támogatnak multinacionális versenytársakkal szemben. Mindazonáltal érdemes kiemelni Lázár János – akkoriban Miniszterelnökséget vezető miniszter – személyes nexusát a Continental-csoport egyik tulajdonosához, Sánta Jánoshoz.[135] Mindez, hasonlóan a kiskereskedelmi szinthez, erőteljes klientelista ízt ad a dohánypiaci átalakulás másik szintjének is, és megmutatja a fejlesztő állami magyarázat korlátait.

3. BARKÁCSOLÁS ÉS IDEOLÓGIA

A fenti elemzés alapján felmerülhet, hogy feszültség áll fenn könyvünk elméleti kerete és jelen fejezet érvelése között. A feszültség tartalma a következő: míg a weberi karizmatikus vezető vízióval rendelkezik, addig a barkácsolás, ahogy láthattuk, alapvetően pragmatikus cselekvésmód, amely mögött nem áll koherens közpolitikai paradigma. Ez a fajta pragmatizmus jól összefér a politika harmadik fejezetben leírt primátusával, de kérdéses, hogy összeegyeztethető-e a karizmatikus vízióval. Nem arról van szó, hogy a közpolitika-alkotás pusztán a vezetői vízió következménye kellene hogy legyen. Azonban, ha feltételezzük – ahogy tettük végig ebben a könyvben –, hogy a politikai vezető szerepe elsődleges fontosságú a közpolitikák alakulásában is, akkor szükségesnek mutatkozik feloldanunk vízió és pragmatizmus paradoxonját. Mindezt ebben a részben kíséreljük meg.

Az említett paradoxon visszatérő téma az Orbán-rezsimet elemzők írásaiban, amelyet általában az ideológiai ambíciók és a pragmatizmus feszültségeként ragadnak meg.[136] Lássunk erre két példát. Sárközy Tamás a *második Orbán-kormány kormányzását elemezve* írja: „Érdekes megfigyelni, hogy egy olyan hihetetlenül pragmatikus kormányzás, mint amilyen Orbán Viktoré, mennyire vágyik elméleti, ideológiai alapokra" (Sárközy 2014, 362). De Török Gábor elemzéseiben is előkerül az említett kettősség. Egy-

134. A rivális vállalatok, akiket hátrányosan érintett a zárt koncessziós eljárás, „ellenajánlatot" tettek, amelyben az éves koncessziós díj tízszeresét ajánlották fel (a pályázat nyerteseinek fokozatosan bevezetett koncessziós díja évi 600 millió forint; az ellenajánlat évi 6 milliárd fontig terjedő díjat tartalmazott) – azonban eredménytelenül (Laki 2017).

135. Néhány évvel korábban, a „trafiktörvény"-javaslat Brüsszelbe küldött verziójának fájlazonosítóján szerepelt Sánta neve (Laki 2014, 29–30).

136. Bár ezen a ponton elméletileg szofisztikáltabb lenne különbséget tenni karizmatikus vízió és ideológia között (az előbbit sokkal inkább személyhez kötődőnek és jövőre irányulónak tekintve – vö. Mumford 2006; Kiss 2016; Kiss-Szabó 2018), az egyszerűség kedvéért itt nem alkalmazzuk ezt a megkülönböztetést, és a karizmatikus víziót ideológiaként értelmezzük.

felől a pragmatikus flexibilitás: „Orbán titka éppen az, hogy – ha már más nem képes rá – ő le tudja váltani saját magát is. 25 éves pályafutásában nem az az állandó, amit gondol, hanem az, ahogyan annak megvalósulásáért tesz, amit éppen gondol. A politikai teljesítmény és a hozzáállás állandó – a tartalom a legváltozékonyabb." (Török G. 2014). Másfelől pedig az ideologikusság, az általánosításra való igény: „Szerintem kezdetben ez [ti. a liberális–illiberális szembeállítás] nem volt más, mint jól hangzó gondolatkísérlet. [...] Tusványoson csupán jó ötletnek látszott erről beszélni, de azóta ebből – mint Orbánnál szinte mindenből – elmélet lett" (Török G. 2015).

Az eszmék közpolitikai szerepével foglalkozó irodalomban találhatunk javaslatokat arra, hogyan oldhatóak fel az efféle paradoxonok: a különböző absztrakciós szintű eszmék közötti különbségtétel révén (lásd a 6.1. táblázatot). A közpolitika-alkotást befolyásoló eszmék általánosabbak, mint maguk a közpolitikai paradigmák: a „filozofikus" eszmék és az ideológiák ezen az általánosabb szinten állnak (Schmidt 2014; vö. Mehta 2011). Ebből az következne, hogy – szemben a közpolitikai paradigmákkal – az ideológiai panelek és a konkrét közpolitikai lépések között csak „laza illeszkedés" van.[137] Ha egy politikus beszédei kellően általános szinten mozognak, a különböző ideológiai panelek sokféle konkrét közpolitikai lépéssel kapcsolhatóak össze, még ha utóbbiak ellent is mondanának egymásnak a közpolitikai paradigmák szintjén. Például, a fiskális szigor és az állami tulajdon nagymértékű növelése, bár aligha kompatibilisek a közpolitikai paradigmák szintjén (előbbi tipikus neoliberális elvárás, utóbbi ellentétes a neoliberalizmussal), Orbán beszédeiben mindkettő a nemzeti szuverenitás fenntartását, vagy – más megfogalmazásban – egy „erős állam" építését szolgálja.

„Magyarország az erősség talán legfontosabb dimenziójában, a pénzügyi önállóságban áttörést ért el. Erős országnak rendben vannak a pénzügyei. Nincs erős ország, ha a költségvetési hiány elcsúszik [...] Egy erős ország, ha nem akkora, mint Németország vagy az Egyesült Államok, csak akkor lehet erős, ha a sorsát befolyásoló, stratégiai ágazatokban erőteljes többségi nemzeti tulajdon van." (Orbán-beszéd 2017.07.22.)

Azaz, az említett konkrét közpolitikai elképzelések és lépések – ahogy azt az idézet mutatja – közpolitikai programok helyett általánosabb, ideologikus célokhoz kapcsolódnak.

Mindazonáltal az ideológia, mint a közpolitikai paradigmáknál általánosabb szintű elképzelésrendszer fogalmi beemelése önmagában még nem oldja fel az említett paradoxont, hiszen a korábban idézett vélemények nem a programatikus, paradigmatikus gondolkodást állították szembe

137. A kifejezést Raymond Geusstól kölcsönöztük, aki a szavak és tettek közötti „laza illeszkedésről" (*looseness of fit*) beszél (Geuss 2009).

6.1. TÁBLÁZAT. *Az eszmék három szintje az Orbán-rezsim közpolitika-alkotásában*

Általánosság szintje	*Eszmék formája*	*Példák az Orbán-rezsim közpolitikáiból*
közpolitikai elképzelések (1. szint)	ortodox elképzelések, heterodox elképzelések (közpolitikai innovációk), közpolitikai transzferek	egykulcsos szja, foglalkoztatási viszonyok rugalmasabbá tétele, társasági adó csökkentése (ortodox elképzelések); válságadók (heterodox lépések, közpolitikai innovációk); MNB Növekedési Hitelprogramja (közpolitikai transzfer)
programatikus eszmék (2. szint)	közpolitikai paradigmák (neoliberalizmus, fejlesztő állam, stb.)	paradigmatikus koherencia hiánya, „programatikus űr"
filozofikus eszmék (3. szint)	ideológia	realizmus mint kváziideológia

Forrás: Schmidt 2014, 195, módosítva a szerzők által.

a pragmatizmussal, hanem éppen az ideológiát. Következésképpen a fentieket azzal kell kiegészítenünk, hogy Orbán Viktor a szó sajátos értelmében ideologikus. Segíthet ennek megértésében, ha ezen a ponton a Michael Freeden-féle ideológiai elemzéshez fordulunk. Először is, meg kell értenünk a viszonyt a konkrét közpolitikai lépések és Orbán ideologikus kijelentései között – azaz a 6.1. táblázat első és harmadik szintje, Freeden fogalmaival az ideológia magja, illetve pereme között fennálló összefüggést.[138] Ahogy Freeden megjegyzi (1996, 81–86), csak a dogmatikus ideológiák alkotnak zárt és stabil eszmei rendszereket. A radikálisan nyitottak ezzel szemben lehetnek a gondolkodási struktúra peremén található és a központi maghoz lazán kötődő elemek által vezéreltek *(perimeter-driven)*. Egy ideológia pereme „a gondolkodás és a cselekvés között van [...] ez az a pont, ahol a fogalmak elvesztik absztraktságukat, és összefonódnak konkrét gyakorlatokkal" (Freeden 2003, 62). A radikális nyitottság azt jelenti, hogy a politikai körülmények változásai átrendeződéseket idézhetnek elő az ideológiák morfológiájában; aktuális kényszerek hatást gyakorolhatnak arra, hogy az

138. Emilia Palonen szerint „A politikai ideológia soha nem volt lényeges Orbán számára. Hatalmat hajszoló »posztideologikus« politikusnak tűnik, aki illeszkedik ahhoz a korszakhoz, amelyben a jelentéseket gyorsan átdolgozzák és a megkülönböztetés vonalai változnak" (Palonen 2018, 7). Úgy véljük, hogy bár Palonen jól ragadja meg Orbán gondolkodásának flexibilitását, egyidejűleg alábecsüli az ideológia és a vízió szerepét az Orbán-rezsimben, mivel az ideológia túl szűk fogalmát használja. Éppen emiatt tűnik számunkra hasznosnak Michael Freeden szótárához fordulni, aki az ideológiáról szóló rövid bevezetőjét azzal a provokatív állítással indítja, hogy voltaképpen „mind ideológusok vagyunk" (Freeden 2003, 1).

ideológia fő üzenete, kulcsfogalmai hogyan konkretizálódnak.[139] A radikális nyitottság dinamikus fogalom, amely egy ideológia állandó mozgását kíséreli meg megragadni, és segítséget jelenthet a 2010 utáni magyarországi közpolitika-alkotás eszmei hátterének elemzésében.[140]

Másodszor, Freeden azt is hangsúlyozza, hogy léteznek olyan ideológiák, amelyek morfológiája korlátozott: ezeket „híg ideológiáknak" *(thin ideologies)* nevezi. Ezek általában „tágabb befogadó ideológiákban találnak menedéket" (Freeden 2003, 99). Azonban felvethető, hogy egy rugalmas, korlátozott morfológiájú ideológia maga is képes lehet otthont biztosítani különböző, tágabb vagy „makro-ideológiákból" (Freeden 2003, 78) származó tartalmaknak. A más ideológiáktól való kölcsönzés és a fentebb említett radikális nyitottság összekapcsolódását *„kváziideológiának"* fogjuk nevezni. A fejezet érvelésének hátralévő része e fogalom köré szerveződik.[141]

Állításunk tehát kettős: egyfelől, úgy véljük, hogy a 2010 utáni magyar közpolitikák megértésében segíthet a kváziideológia fogalma. Azt a rugalmas ideológiai keretet, amelyben Orbán gondolkodik, realizmusnak fogjuk nevezni, és alább megkíséreljük pontosabban körvonalazni jelentését. Fontos megjegyezni: nem abban az értelemben beszélünk a realizmusról, amelyben a kortárs politikaelméletben vagy a nemzetközi kapcsolatok elméletében szokás; Orbán realizmusa nem írható le pusztán ezek mentén, még ha tartalmi hasonlóságokat fel is fedezhetünk közöttük. Szintén nem tévesztendő össze a fogalom az első fejezetben vázolt realisztikus megközelítésmóddal. Másfelől, úgy véljük, hogy az így felfogott realizmus összeegyeztethető a barkácsoló pragmatikus és innovatív figurájával. A realizmus a barkácsolás igazolási szintje, ahol utóbbi normatív tartalmat nyer, és ahol a látszólag inkoherens közpolitikai döntések általános vízióvá kapcsolódnak össze. Más szavakkal, amikor a barkácsoló olyan közpolitikákat

139. Freeden terminológiájával mondhatjuk, hogy az ideológia perifériáján elhelyezkedő fogalmak „befelé vándorolhatnak", és a magfogalmakkal *(core concepts)* szomszédos, utóbbiak jelentését konkretizáló fogalmakká *(adjacent concepts)* válhatnak.

140. Célunk ezen a ponton különbözik Bluhmétól és Vargáétól (2019), akik néhány kelet-közép európai rezsim (köztük az Orbán-rezsim) részletesebb ideológiai morfológiáját igyekeznek azonosítani, vitatva azt, hogy ezen rezsimeknek mindössze „híg ideológiáik" *(thin ideologies)* lennének. A mi érvelésünk szerint azért van szükség a radikális nyitottság dinamikus fogalmára, hogy számot tudjunk adni az orbáni kváziideológia állandó morfológiai átalakulásáról. Egyúttal pedig vitatkozunk is Bluhm és Varga álláspontjával: bár nem tagadjuk, hogy az ideológusoknak lehet némi befolyásuk a közpolitika-alkotásra, úgy véljük, hogy a magyar esetben a miniszterelnök gondolkodásmódja sokkal fontosabb a folyamat megértése szempontjából. Utóbbit pedig sokkal inkább a pragmatizmus, a rugalmasság és az ideológiai kölcsönzések határozzák meg, semmint bármilyen tágabb ideológiához való szoros kötődés.

141. A kváziideológia fogalma hasznos elemzési eszköz lehet a Fidesz és Orbán eszmei fordulatokban gazdag rendszerváltozás utáni történetének vizsgálatában is (vö. Debreczeni 2003; Wéber 2010; Soós 2015). Ilyen vizsgálódásra e helyütt nincs terünk.

folytat, amelyek nem szoríthatóak bele egy adott közpolitikai paradigmába vagy zárt, dogmatikus ideológiai keretbe, érdemes megfontolni, hogy mégis van olyan logika, amely mentén megmagyarázható ez az inkoherencia. Amennyiben az ideológia fogalmát tágan értelmezzük, a politikai fogalmak rugalmas rendszerét értve alatta (vö. Freeden 1996, 3–4), akkor egymással elsőre összeegyeztethetetlennek tűnő közpolitikáknak is lehet általános normatív tartalmuk. Az alábbiakban négy példa (migráció, kül-, család- és gazdaságpolitika) segítségével mutatjuk be, hogy Orbán realizmusa miként tölti be ezt a szerepet.

Mielőtt azonban rátérnénk példáinkra, célszerű megelőlegeznünk egy lehetséges kérdést: miért éppen realizmusként kíséreljük meg leírni az orbáni ideológiát? Úgy véljük, a 2010 utáni időszakra vonatkozóan a realizmus jobban megragadja Orbán politikai gondolkodását és a rezsim közpolitika-alkotását, mint a lehetséges alternatívák, például a konzervativizmus vagy a tradicionalizmus ideológiája, amelyet sok szerző alkalmaz (például Szűcs 2012; Csillag–Szelényi 2015; Szikra 2018; Buzogány–Varga 2018; Bluhm–Varga 2019). Mégpedig azért, mert azok az ideológiai tartalmak, amelyeket általában a konzervativizmussal és a tradicionalizmussal szokás azonosítani, sajátos, különleges jelentést nyernek Orbánnál, ahogy azt alább be fogjuk mutatni. Másképp fogalmazva: a konzervatív és tradicionalista gondolati elemek az ideológiai kölcsönzés eseteinek tekinthetőek Orbán 2010 utáni gondolkodásában. Ugyanez a helyzet a kereszténydemokráciával is. A realizmus ugyancsak jobb magyarázatot kínál egy további lehetséges jelöltnél, a nacionalizmusnál.[142] Míg utóbbi ambíciói a nemzet kivételes értékének, és abból az individuum számára fakadó következményeknek a hangsúlyozására korlátozódnak (Freeden 2003, 98–99), addig Orbán érvelésében egy, a politika természetéről szóló általános víziót fedezhetünk fel, amelynek szélesebb körű következményei vannak, mint a nacionalista ideológiának.

Mit jelent tehát a realizmus? Általában nem tekintik teljes morfológiával rendelkező „makroideológiának", ezért is neveztük óvatosan kváziideológiának, amely különböző nagyobb ideológiák „fölött" áll, és képes azokból tartalmakat kölcsönözni. A realizmus lehetővé teszi a politikus számára, hogy az ideológiai peremen megjelenő, esetleges közpolitikai lépésekből formáljon ideológiai tartalmat; hogy kulcskérdésekké változtassa ezeket az esetlegességeket, ahelyett, hogy hogy beillesztené azokat egy előzetesen

142. Lásd például a pénzügyi nacionalizmus korábban már hivatkozott irodalmait (Johnson és Barnes 2015; Mérő–Piroska 2017; Sebők 2019), amelyek nacionalista célok (mint a nemzeti egység, identitás és önállóság megerősítése) elérésének eszközeként értelmeznek olyan közpolitikai lépéseket, mint például a bankrendszer tulajdonviszonyainak megváltoztatása.

adott ideológiai keretrendszerbe. Néhány klasszikus, a konzervativizmushoz vagy a kereszténydemokráciához kötődő ideológiai panel átértelmezésével, illetve olyan elemek beemelésével, amelyek újra és újra átformálják az általa használt fogalmak addigi szerkezetét, Orbán olyan realista kváziideológiát alkotott, amely lehetővé teszi az egyébként egyetlen átfogó világképbe sem illeszkedő közpolitikák igazolását. Az így értett realizmus beilleszthető az ideológia tág fogalmába, ahol utóbbi olyan, a fogalmak jelentését rögzítő (dekontesztáló) keret, amely maga állandóan változik és fejlődik (Freeden 1996, 82).

Habár realista elemek mindig jelen voltak Orbán narratívájában, fontosabb szerepet 2010 után kaptak, majd 2015-re, a migrációs válság idejére pedig egyértelműen meghatározóvá váltak. Első példánk ezért az orbáni realizmusra a rezsim migrációs politikája. Orbán számára a migráció megállításának szükségessége nem valamilyen elvont világképből, hanem az adott helyzet által teremtett szükségszerűségből fakad, és az univerzális liberális értékek zárójelbe tételét, és helyettük a biztonság és a stabilitás értékeinek szem előtt tartását jelenti. Ennek megfelelően a déli határkerítést is a politikai körülményekkel kell igazolni, ahogy Orbán 2016-ban kijelentette: „a határt nem lehet virágokkal és plüss állatkákkal megvédeni" (Orbán-interjú, 2016.08.26.). A helyzetből adódó kényszerek, a stabilitás igénye nemcsak az etikai, hanem a politikai viselkedés esztétikájára, tulajdonképpen a „jó modorra" vonatkozó elvárásokat is felülírja (vö. a harmadik fejezettel). Ahogy Orbán egy másik közpolitika kontextusában, a bankokra korábban kivetett válságadó kapcsán elmondta: „Nem volt éppen életem legelegánsabb lépése, ahogy ellentmondást nem tűrően kivetettük a bankadót, a válságadót, majd a végtörlesztést. Ez aligha kerül be a politika szépészeti tankönyveibe. Nem volt azonban vesztegetni való időnk, az ország talpon maradása érdekében meg kellett tenni" (Orbán-beszéd, 2012.02.07.).

Hasonlóképpen az ország érdeke, a túlélés és a stabilitás kerül Orbán gondolkodásának horizontjára a migráció kérdésében: az univerzális liberális értékek szem előtt tartása gyengíti az országokat éppen akkor, amikor erősíteni kellene őket. Orbán szavaival: „A legveszélyesebb kombináció, amit az ember ismer a történelemben az, ha az ember gazdag és gyenge. Ennél veszélyesebb kombináció nincs. Csak idő kérdése, hogy jön valaki, észreveszi a gyengeségedet, és elveszi tőled azt, amid van. Ha nem vagy képes megvédeni, ez biztosan be fog következni. A liberális filozófiából gyenge Európa következik, amely közben a gazdagságát meg akarja őrizni, de ha gyenge, nem tudja megőrizni" (Orbán-beszéd, 2015.09.05.).

Erő és gyengeség nem kötődnek szükségképpen egy makroideológiához sem; még csak egy meghatározott közpolitikai irányvonal sem következik belőlük; mindazonáltal segítségükkel igazolhatóak látszólag egymás-

nak ellentmondó kormányzati intézkedések is. Az érdek, erő és az ország cselekvőképessége egységes narratívává kombinálva képes normatív tartalmat kölcsönözni olyan közpolitikai lépéseknek, amelyek nem vezethetőek le egy előzetesen adott közpolitikai paradigmából vagy ideológiából. A realizmus éppen azért tekinthető egyfajta kváziideológiai keretnek Orbán narratívájában, mivel közpolitikák látszólagos ellentmondásainak és inkoherenciáinak igazolására szolgál. A rugalmasságnak, a körülményekhez való alkalmazkodásnak a realizmus által hivatkozott olyan politikai értékek – vagy freedeni terminológiával: magfogalmak – adnak normatív tartalmat, mint a túlélés, a biztonság és a stabilitás. A liberális értékek zárójelbe tétele is ezek nevében történik.

De nézzünk egy másik közpolitikai területet. A tág értelemben felfogott külpolitika Orbán realizmusának legfontosabb példája: egymásnak ellentmondani látszó lépései és preferenciái itt is realista nézőpontból nyernek jelentést. Korábban már utaltunk az Európai Unió szerepének kettősségére: egyszerre korlátozza a rezsimet kívülről, ám egyúttal anyagi források biztosításával stabilizálja is azt, hozzájárulva fejlesztési célok eléréséhez (Bozóki–Hegedűs 2017). Utóbbiak később sikerként jelennek meg a kormányzati kommunikációban, noha közben Orbán élesen kritizálja a brüsszeli bürokráciát és az úgynevezett „európai értékeket és normákat", amelyek megsértését a magyar ellenzék visszatérően a rezsim szemére veti. Mindezzel párhuzamosan Orbán meghirdette a keleti nyitást, mindenekelőtt Oroszországra, Kínára és néhány arab országra fókuszálva, üzleti érdekekre hivatkozva. Mindazonáltal a közvetlen külföldi tőkebefektetések döntő részben még mindig az EU nyugati tagországaiból érkeznek. Míg a migrációs válság idején Orbán visszatérően kritizálta Angela Merkel téves bevándorlási politikáját, a német cégek (amelyek nem pusztán magánvállalatok, hanem a német gazdaságpolitika reprezentánsai, illetve a német–magyar kapcsolatokat befolyásoló tényezők is orbáni perspektívából) rutinszerű elismerésben részesülnek, amikor bővítik magyarországi kapacitásaikat vagy új gyárakat nyitnak. Utóbbival nemcsak a magyar GDP növekedéséhez járulnak hozzá, hanem új munkahelyek létrehozásához is, amelyek segítik Orbán „munkaalapú társadalomról" (Orbán-beszéd, 2014.07.26.) alkotott víziójának elérését.

De nem csak a külföldi befektetések jelentettek lehetőséget Orbánnak. Amikor politikája kritikákat kapott valamelyik uniós intézménytől vagy tagországtól, a magyar demokrácia állapotáról szóló vitákat Orbán a szuverenitásért folytatott szabadságharc narratívájába ágyazta (lásd a harmadik fejezetet). A logika meglehetősen lényegre törő: a külső kritika mindössze azt mutatja, hogy politikája más országok vagy elitek érdekeit sérti, következésképpen a kormány helyesen ismerte fel a magyar nemzeti érdeket.

Szintén ezt a taktikát volt hivatott erősíteni az uniós establishmentet kritizáló pártok (mint a Salvini-féle Lega vagy az Osztrák Szabadságpárt) közötti kooperáció szorgalmazása. Első külföldi vezetőként Orbán nyilvánította ki támogatását Donald Trump akkori amerikai elnökjelölt felé 2016-ban. A lépés egyszerre tekinthető politikai hasznossági kalkulációnak és ideológiai üzenetnek. Orbán ugyanígy pozitívan foglalt állást a Brexit vonatkozásában is, amelyet a népakarat győzelmeként értelmezett a brüsszeli bürokráciával szemben. Ezek az állásfoglalások arra szolgáltak számára, hogy a változás úttörőjeként jelenjen meg az európai politikában. Azt, hogy próbálkozása nem volt egészen sikertelen, jól jelzi, hogy kritikus médiumok és újságírók jellemezték már Orbánt a világ új jobboldalának példaképeként (Cohen 2020), vagy sorolták őt be Európa legbefolyásosabb vizionáriusai közé (Politico.eu 2020). Ezzel együtt azonban a 2019-es európai parlamenti választás eredményei éppen azt az orbáni várakozást nem igazolták vissza, mely az Európai Néppárttól jobbra álló pártok áttörésére épült. Sőt, a választást követően, látva a centrumpártok pozíciójának megszilárdulását, Orbán egyes pontokon látványosan visszakozott is, megfelelve az európai főáram elvárásainak, mint amikor például elállt a közigazgatási bíróságok uniós szinten sokat bírált tervétől.

2010 óta a külpolitika fokozatosan egyre inkább érdekvezéreltté vált, szemben az univerzális, például emberi jogi elvek alapján történő cselekvéssel. Utóbbi ráadásul gyakran, mint veszélyes megközelítés jelent meg Orbán beszédeiben. A migrációs válság és a menekültek feltartóztatásáról született EU–török megállapodás kapcsán Orbán úgy nyilatkozott a török demokrácia minőségéről, hogy bár az emberi jogok fontosak, de az elsődleges szempont a stabilitás: „Az elnököt [ti. Erdogant] lehet szeretni vagy nem szeretni, a politikai rendszerével lehet szimpatizálni vagy nem szimpatizálni, de egy dolog biztos: nekünk egy stabil Törökországra van szükségünk, amely megvéd bennünket az ellenőrizetlen feláramlástól, a migráns-tömegekkel szemben" (Orbán-beszéd, 2018.07.28.).

Ez egyfelől azt jelenti, hogy a politikai cselekvést elsődlegesen nem univerzális szempontok (emberi jogok, az egyetemes demokratizálódás eszméje) szerint kell értékelni, hanem „szituacionista" alapon, a realitások, az aktuális problémák és az azokra adható legelőnyösebb válaszok alapján. Ez a megközelítés Orbán szerint igazolja a szoros kapcsolatot Kínával és Oroszországgal. Mindazonáltal fontos látnunk, hogy nem az emberi jogok elutasításáról van szó, hanem arról, hogy azok csak a politika első kérdésének, a politikai lét *elsődleges* feltételeinek, a biztonságnak és a stabilitásnak garantálása után merülhetnek fel értékelési szempontként. Orbán szavaival: „Az emberi jogok sehol sem írják elő a nemzeti öngyilkosságot" (Orbán-beszéd, 2017.01.12.).

Harmadik példánk a családpolitika, amely szintén jól mutatja Orbán realizmusát, pontosabban a realizmus felé való elmozdulását bizonyos fogalmak újraértelmezésével. A család fogalma köztudottan a konzervativizmus sarokköve, a családtámogató közpolitikáknak pedig megvannak a kialakult eszmei keretei a jobboldalon. A fogalom Orbán számára is központi jelentőségű a Fidesz konzervatív irányba fordulása, azaz a kilencvenes évek közepe óta. Mindazonáltal 2010 után a fogalom fokozatosan a realista érvelés erőforrásává változott: új fogalmakhoz kapcsolódott és ezáltal új jelentésárnyalatokkal gazdagodott szövegeiben. Míg a konzervatív ideológia számára a családok a közösség alapvető egységei, amelyek fenntartják az alapvető, hagyományos értékeket, Orbán számára a család intézményének védelme mindenekelőtt azért fontos, mert ez biztosítja a nemzet demográfiai túlélését, következésképpen az ország jövőjét. Az ő szavaival: „nem a történelem alakítja a demográfiát, hanem a demográfia a történelmet, s erről a leckéről, mint afféle osztályismétlő diákok, mi, magyarok is sokat tudnánk beszélni" (Orbán-beszéd, 2018.02.18.). A családok szerepének ilyen értelmezése, támogatásuk ilyen igazolása nem valamilyen politika előtti értékre (például a tradicionális erkölcsi kötelékek fenntartására) hivatkozik, hanem a túlélés, a stabilitás és a szuverenitás politikai értékeire, amelyek bármiféle politikai közösség létének előfeltételei. A család fogalma ilyen értelemben kap kiemelt helyet Orbán realista narratívájában. Ahogy a III. Budapesti Demográfiai Fórum nevű rendezvényen elmondott beszédében Orbán kijelentette: „a magyar családpolitika szellemi alapjai között szerepel az a két verssor, ami úgy hangzik, hogy »ha minket elfú az idők zivatarja, nem lesz az Istennek soha több magyarja«. Tehát a mi családpolitikánknak nemzeti alapjai is vannak." (Orbán-beszéd, 2019.09.05.)

Az utolsó példánk a gazdaságpolitika területéről származik, és azt hivatott megmutatni, hogyan képes a miniszterelnök realista kulcsfogalmakat eltérő módon konkretizálni az aktuális kihívások fényében, és hogy miként van jelen a nyitottság realizmusában. A példa az államadósság csökkentése. Ahogy korábban említettük, Orbán a 2010-es tavaszi választási győzelem után a fiskális lazítás lehetőségét kérte Brüsszelben, ezt azonban a Bizottság a görög helyzet és annak hatásai miatt elutasította. Innentől fogva az „államadósság elleni harc" (amelynek a kiegyensúlyozott költségvetés az egyik előfeltétele) Orbán gyakran használt toposzává vált, amely visszatérően megjelent beszédeiben, például a március 15-i megemlékezéseken („egy nemzetet kétféleképpen lehet leigázni: karddal és adóssággal" – Orbán-beszéd, 2011.03.15.). Sőt, az államadósság egyenesen „az előző történelmi korszak összeomlásának" okaként lett megjelölve (Orbán-beszéd, 2011.07.23.; vö. Orbán-beszéd, 2017.07.22.). Habár a Fidesz gazdaságpolitikusainál már 2010 előtt is jelen volt az „egyensúly és növekedés"

formula (Cséfalvay–Matolcsy 2008), a kormány 2010 tavaszán szívesen feláldozta volna előbbit az utóbbi, egy növekedésösztönző fiskális stimulus érdekében. Miután Orbán „elment a falig, majd visszafordult" (azaz a Bizottság vétója miatt újratervezésre kényszerült), megkísérelt tőkét kovácsolni a kényszerből. Freeden terminológiájával: egy, az ideológia perifériáján megjelenő praktikus kihívás nyomán a szuverenitás és az „erős állam" realista magfogalmaihoz kapcsolódó, azokat konkretizáló szerepet adott a kiegyensúlyozott költségvetésnek és a csökkenő államadósságnak (lásd például: Orbán-beszéd, 2011.03.15.; 2012.07.28.; 2017.07.22.). Orbán realista pozíciója tehát a külpolitikához hasonlóan a gazdaságpolitika terén is abban nyilvánul meg, hogy a strukturális korlátok egyúttal (materiális vagy politikai, támogató vagy konfliktusos) erőforrásként is szolgálnak annak érdekében, hogy képes legyen rugalmasan alkalmazkodni a helyzet kívánalmaihoz, és erősíteni pozícióját Magyarországon és külföldön.

Összességében Orbán realizmusának középpontjában az az elképzelés áll, hogy a politika sajátos cselekvésmód, amely nem rendelhető alá a gazdaság vagy a moralitás szempontjainak. Ezt gyakran expliciten is kijelenti, nyíltan beszélve például arról, hogy a „politikai problémákat nem lehet gazdasági eszközökkel kezelni" (Orbán-beszéd, 2012.07.28.). Úgy véljük, ez a megjegyzés nem csak a pénzügyi válságra vonatkoztatható, hanem megvilágító Orbán politikafelfogását illetően is. Realizmusa érthetővé teszi, hogy a kormányzat néhány sokat vitatott, itt, és az előző fejezetben elemzett intézkedése miért elfogadható, sőt fontos Orbán számára. Például, hiába van a klientelizmusnak negatív hatása a gazdaságra, a társadalmi normákra, a közpolitikai tervezésre és megvalósíthatóságra, a miniszterelnök realista ideológiájában a vállalkozók egy szűk körének előnyben részesítése pusztán egy eszköz a gazdasági és – a politika gazdasággal szembeni elsődlegessége okán – a politikai szuverenitás visszaszerzésére.

Hogyan jellemezhető tehát a barkácsolás és a realizmus közötti viszony? Míg a barkácsolás pragmatikus cselekvésmódja és egy „klasszikus", avagy makroideológia között jó eséllyel feszültség állna fenn, addig a realizmus kvázi-ideológiája összefér azzal: lehetővé teszi, hogy a politikai cselekvő az intézkedések koherenciája helyett a helyzetből adódó kényszereknek való megfeleléssel igazolja cselekvését. Ez a fajta *szituacionizmus* olyan értékekre hivatkozik, mint a túlélés, a biztonság, a stabilitás és a nemzeti érdek; ezeknek a helyzetnek megfelelő, rugalmas szolgálata alkotja azt a normatív horizontot, amellyel Orbán igazolja rezsimje közpolitika-alkotásának módját.

4. KONKLÚZIÓK

Ebben a fejezetben három fő állításunk volt. Egyfelől, a szakirodalomra támaszkodva bemutattuk, hogy bár az Orbán-rezsim néhány intézkedése beleillik a fejlesztő állami paradigmába, társadalmi-gazdasági közpolitikái egészükben véve nem írhatóak le az utóbbi mentén. Ezekben ugyanis néhány radikális és heterodox közpolitikai intézkedés ellenére nem történt paradigmatikus változás 2010 után. Néhány szakpolitikai terület áttekintésével mutattuk be a fejlesztő állam melletti érvelés korlátait.

Másodszor, azt mutattuk be, hogy amennyiben a rezsim közpolitika-alkotásának dinamikus megértésére törekszünk, a barkácsolás némileg módosított fogalma segíthet ebben. A barkácsolás a pragmatizmus és innováció keveréke és a paradigmatikus gondolkodás ellentéte a közpolitika-alkotásban.[143] Megítélésünk szerint az Orbán-rezsim közpolitika-alkotását jelentős részben három logika vezérli: a választási, a nemzetközi intézményi, és a klientelista logika. Nem állítjuk, hogy ezek lennének az egyedül érvényesülő logikák: programatikus reformtervek visszatérően felmerültek, például az oktatásban és az egészségügyben. Ám utóbbiakat gyakran felülírták más logikák, mindenekelőtt a választási logika.

Harmadszor, azt állítottuk, hogy bár az Orbán-rezsim közpolitika-alkotására nem jellemző a paradigmatikus gondolkodás, valamiféle általánosabb ideológiai tartalom felfedezhető a különböző lépések mögött. Ennek a tartalomnak a rekonstruálása céljából Orbán ideologikusabb beszédeihez fordultunk. Míg könyvünk harmadik fejezete amellett érvelt, hogy az Orbán-rezsimben a politika *(politics)* primátusa érvényesül, a negyedik és ötödik fejezet pedig ennek érvényesülését mutatta be a politikai rendszer *(polity)* formális és informális szegmenseiben, jelen fejezet, túl azon, hogy megmutatta a politika primátusának jelenlétét a közpolitika-alkotásban *(policy)*, valamelyest pontosította a primátus jelentését. Mégpedig azáltal, hogy bemutatta: a „pillanat uralása", a körülmények parancsoló erejét elsődlegesnek tekintő politika is rá van utalva valamiféle minimális szubsztantív tartalomra. Másképpen fogalmazva: a szituacionista kormányzás sem lehet

143. Vivien Schmidt joggal hangsúlyozza a paradigmaelmélet korlátait a közpolitika-alkotás folyamatának megértésében: „miközben a paradigmaelmélet hasznos metaforát kínál annak, ami radikális, válság okozta változás által követett hosszú távú stabilitásnak tűnik visszatekintve, kevésbé hasznos akkor, amikor a válság egy pillanatába tekintünk be, amikor az eszmék változásban lévőnek tűnnek, amikor új közpolitikai elképzeléseket próbálnak ki, és az uralkodó »paradigma« támadás alatt áll [...] a közpolitika-alkotás adok-kapokja komplexebb, mint amit a paradigmákról szóló elméletek megengednek" (Schmidt 2014, 197–198). A magyar eset annyiban különleges, hogy – amint a harmadik fejezetben láthattuk – az Orbán-rezsim egyik sajátossága a permanens, endogén válsággenerálás.

meg bizonyos értékekre való hivatkozás nélkül. Bemutattuk, hogy Orbán és plebiszciter rezsimje esetében a pragmatikus, körülményekhez igazodó barkácsolás összefér egy kvázi-ideológiával, amelyet realizmusnak neveztünk. A realizmusnak – a freedeni ideológiai elemzés terminusaival – korlátozott a morfológiája (magfogalmai a túlélés, stabilitás, szuverenitás, erő, nemzeti érdek); képes különféle, más ideológiákból származó tartalmak befogadására és magához hasonítására (ahogy azt a család fogalma kapcsán láttuk); végül, radikálisan nyitott ideológia, amely képes rugalmasan adaptálódni a változó körülményekhez.

Mi a jelentősége a barkácsolás és a realizmus fogalmainak a vezérdemokrácia elmélete szempontjából? A barkácsolás jelentőségének megértéséhez célszerű visszaidéznünk a vezér nélküli és a vezérdemokrácia közpolitika-alkotásáról a második fejezetben elmondottakat: míg előbbi mérsékelt, addig utóbbi radikális vagy egyenesen forradalmi, mivel a karizmatikus vezető víziójához igazodik, nem a fennálló keretekhez, szabályokhoz. A barkácsolás heterogén elképzeléseket kombinál és az éppen rendelkezésre álló eszmei erőforrásokkal dolgozik: egyaránt jelenthet mérsékelt és radikális közpolitika-alkotást, kizárja azonban a forradalmit (az imént említett okból: mivel heterogén eszméket kombinál, a „keverékbe" kerülő konvecionális megoldások bizonyos mértékig kiegyensúlyozzák az újszerű elemeket). Úgy véljük, az Orbán-rezsim közpolitika-alkotása radikális, abban az értelemben, hogy együttesen vannak benne jelen az uralkodó paradigmát megkérdőjelező és abba illeszkedő intézkedések, felforgatás és alkalmazkodás. A barkácsolás fogalma azáltal, hogy képes ezt a kettősséget megragadni, finomítja, differenciáltabbá teszi a vezérdemokrácia weberi elméletét. Mondhatjuk, Schabert ötödik fejezetben bemutatott elképzelései mellett a barkácsolás is egy „machiavelliánus" elemet hoz az elméletbe, amennyiben a vezető felforgató víziója helyett a körülményekhez való alkalmazkodást, a népszerűség és a támogatottság fenntartásának (választási, illetve klientelista logika), és ezáltal az uralom stabil gyakorlásának célját hangsúlyozza.

A realizmus mint kváziideológia fogalma pedig azt mutatja meg, hogyan illeszkedhet ez a „machiavelliánus" elem mégis ellentmondásmentesen a weberi elméletbe. A realizmus fogalmának jelentőségét a plebiszciter vezérdemokrácia magyar esete kapcsán az adja, hogy általa kapcsolódik össze az Orbánra jellemző pragmatikus és „barkácsoló" politizálás a karizmatikus vezetésre jellemző és attól elvárt vízióval. Az orbáni realizmus ugyanis éppen azt igazolja, hogy miért szükséges átlépni a paradigmatikus gondolkodás kereteit, miért szükséges adott helyzetben rendkívüli és/vagy össze nem illőnek tartott közpolitikai döntések meghozatala, valamint miért tekintendő helyesnek az ideológiai változékonyság és inkoherencia,

amelyben, mint látható volt, mégis meghatározóak az olyan előzetesen kijelölt értékek, mint a stabilitás, a biztonság vagy a szuverenitás. A realizmus ebben a kétségkívül tág, kváziideológiai értelemben tehát betölti az ideológia politikavezérlő és politikát igazoló funkcióit: magyarázatot és értelmezési keretet kínál a vezető cselekvéséhez, de ezt olyan módon teszi, hogy saját adaptálhatóságát, nyitottságát és rugalmasságát is megalapozza.

Hetedik fejezet

ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KONKLÚZIÓK: A PLEBISZCITER VEZÉRDEMOKRÁCIA KÖVETKEZMÉNYEI

E fejezetben összefoglaljuk könyvünk eredményeit, és megvizsgálunk néhány, a vezérdemokrácia elméletével és tágabb empirikus relevanciájával kapcsolatban felmerülő további kérdést. Először áttekintjük az eredeti weberi elmélethez fűzött fogalmi kiegészítéseinket, és bemutatjuk, hogy utóbbiak a riválisok megközelítésekhez képest miként segítettek az Orbán-rezsim elemzésében. A második részben a vezérdemokrácia paradox természetével kapcsolatban teszünk fel kérdéseket: hogyan lehet az egyszerre demokratikus és autoriter? Fennmaradhat-e hosszabb távon a kivételes és a hétköznapi a közöttük húzódó feszültség ellenére? Megvalósítható-e a demokratikus kontroll valamilyen formája a karizmatikus vezető felett, azaz vannak-e a vezérdemokráciának legalább minimális normatív erényei? Végül, a harmadik részben a tágabb weberi politikafelfogás mai relevanciáját vizsgáljuk, és felvillantjuk néhány további kutatási lehetőségét, a vezérdemokrácia-koncepció szélesebb körű empirikus alkalmazásának lehetséges irányait.

1. VÁLASZOK: A KÖNYV ELMÉLETI ÉS EMPIRIKUS EREDMÉNYEI

Kiegészítések a weberi vezérdemokrácia-koncepcióhoz

Könyvünk elején az eredeti weberi elképzelésből indultunk ki: a vezérdemokrácia a racionális-legális és karizmatikus uralomtípus ötvözete. Az elmélet rekonstrukciója után, a vezérdemokráciát mint rezsimtípust határoztuk meg, az Orbán-rezsimet pedig ezen típus empirikus eseteként elemeztük: a második fejezet megmutatta a vezérdemokrácia legfontosabb, Weber által elemzett vonásainak jelenlétét a 2010 utáni Magyarországon. Azonban nem pusztán rekonstruáltuk és alkalmaztuk a weberi elképzelést,

hanem a későbbi fejezetekben ki is egészítettük azt. A kiegészítés két okból volt szükséges: egyfelől azért, mert az eredeti weberi elmélet egyes pontokon kidolgozatlan maradt; másfelől azért, mert a nagyjából száz évvel ezelőtti weberi elméletet a mai körülményeinkhez, a kortárs demokráciák jelenségeihez kellett igazítani. A könyvet az angolszász politikatudományi irodalomban bevett politika *(politics)*, politikai intézményrendszer *(polity)* és közpolitika *(policy)* szempontok mentén tagoltuk, mivel ez a tagolás mintegy „keresztbe metszi" a weberi szempontrendszert. Ezáltal lehetővé vált az eredeti vezérdemokrácia-koncepció hiányosságainak feltárása, és azoknak a pontoknak a meghatározása, ahol kiegészítésre volt szükség. A könyvben ezeket a hiányokat különböző területekről, az általános értelemben vett politikaelmélet, a vezetéselmélet, a politikai szociológia és a politikai gazdaságtan területéről kölcsönözve kíséreltük meg „kipótolni". Ebben a részben összefoglaljuk, mivel és hogyan egészítettük ki az eredeti weberi elméletet (lásd a 7.1-es áttekintő táblázatot).

A harmadik fejezetben amellett érveltünk, hogy bár a konfliktus fontos szerepet játszik Weber politikaelméletében, a vezérdemokráciában mindenekelőtt a politikai vezetők közötti versengés, harc *(Kampf)* formájában jelenik meg. Úgy véljük, ezen a ponton a weberi elméletet a konfliktus társadalmi identitások szintjén való megjelenésével kell kiegészíteni. A politikai vezetők, túl az egymással való versengésen olyan módon is tágítani próbálják mozgásterüket, hogy céljaikat szolgáló társadalmi identitásokat konstruálnak. A különböző ügyek átpolitizálása, az ellenfelek megnevezése, és a konfliktus intenzitásának a tét egzisztenciális értelmezésével történő növelése (ami által az ellenfelekből ellenségeket kreálnak), mind kulcsfontosságú lépések a követői tábor biztosításában. Carl Schmitt és Chantal Mouffe elképzelései ezen a ponton hasznos kiegészítői lehetnek a vezérdemokrácia eredeti elméletének. Egyúttal, mivel a két szerző különféle intenzitású konfliktusokat ír le elméleteiben (Schmitt éles antagonizmust, Mouffe mérsékeltebb agonizmust), beemelésük lehetőséget nyújt a vezérdemokrácia eltérő megjelenési formáinak megkülönböztetésére is.

A konfliktusos társadalmi identitások fontosságának hangsúlyozásán túl, a harmadik fejezetben megkíséreltük pontosítani és gazdagítani a vezető és a követők tágabb köre közötti viszony weberi konceptualizálását. Általánosan elfogadott – már-már közhelyszerű – igazság a politikaelméletben és a vezetéselméletben, hogy a karizma weberi fogalmának vannak homályos pontjai. A populizmusról szóló kortárs irodalom segíthet néhány ilyen pontot világosabbá tenni. Benjamin Moffitt nyomán amellett érveltünk, hogy a populista stílus „rossz modorát" (azaz az elvárt viselkedési szabályok felrúgását) a karizma operacionalizálásának is tekinthetjük; az említett szabályok megszegése képes autentikusságot kölcsönözni a vezetőnek az eliten kívül állók körében, azaz hozzájárul a vezetők és követők közötti karizmatikus kapcsolat kialakulásához. A követők percepciójában a politikai vezető egyszerre hétköznapi, az eliten kívül álló figura; ugyanakkor rendkívüli is, mivel van bátorsága megkérdőjelezni a fennálló elitkonvenciókat, és képes eredményesen felforgatni azokat, ezáltal mintegy megtestesíti a nép igényeit és értékeit (vö. Antonakis et al. 2016; Hogg 2001; Haslam–Reicher–Platow 2011; Reicher–Haslam 2016). E kiegészítés révén világosabb kontúrokat nyer az a weberi állítás, hogy a követők által a vezetőnek tulajdonított rendkívüli képességek alkotják a karizma alapját.

A populista mítosz Maria Casullo által (Margaret Canovan nyomán) használt fogalma, a társadalmi identitások formálásához való kapcsolatán túl, egy másik ponton is kiegészíti a weberi elméletet. Megvilágítja ugyanis a narratívák és a történetmesélés szerepét a vezetők és követők közötti karizmatikus kapcsolat kialakításában. A vezetők a nép ellenségeit (a nagy hatalmú eliteket és a belső „árulókat") legyőző hősként láttatják magukat, tehát egyszerre történetmesélők és a történetek főszereplői (vö. Metz 2017). Történetük hőse helyrehozza az ellenség által a népnek okozott kárt, és a kollektív siker, vagy egyenesen a „megváltás" felé vezeti a népet. A vezetők ilyen történetek mesélésével a követők percepcióit is formálják, előállítva saját rendkívüliségüket. Ahogy a vezető az egyes ügyeket beépíti a populista mítoszba, képes a követőknek ezekről alkotott ítéletét is manipulálni; a történetmesélés ezen a ponton találkozik a rikeri heresztetikával. A manipuláció pedig kihat a képviselet természetére is: amennyiben a vezetők képesek manipulálni az állampolgárok preferenciáit, akkor utóbbiakat sokkal inkább megformálják, semmint reprezentálják a szó klasszikus demokráciaelméleti értelmében.

A válság performatív elemének és narratív komponensének hangsúlyozásával a populizmus említett megközelítései (populista stílus, populista mítosz) jobban kiemelik a vezetők lehetőségeit válsághelyzetekben, mint a vezérdemokrácia eredeti weberi elmélete. Weber leírásából úgy tűnik, mintha a karizmát aktiváló válsághelyzetek alapvetően külső *(exogén)* eredetűek lennének (mint az aszályok vagy a háborús fenyegetések – Weber 1922, 770). Ezzel a felfogással szemben úgy véljük, hogy a politikai vezetőknek lehetőségük van politikai céljaiknak megfelelően átértelmezni, vagy egyenesen generálni a válságokat, vagy legalábbis azok percepcióját (vö. Körösényi–Illés–Metz 2017). Olvasatunkban a populista performanszok és a populista történetmesélés egyaránt a válságok – legalább részben – *endogén* természetének kifejeződései.

A negyedik fejezetben a vezetők intézményi környezetükhöz való viszonyát elemeztük. Bár a probléma Webert is foglalkoztatta, a rekonstruktív vezetés körüli viták bevonása az elemzésbe (Skowronek, Nichols és Myers

elképzeléseinek feleleventése és kritikája) kétféle módon is hozzájárult a probléma eredeti, weberi tárgyalásának finomításához. Először is, a rekonstruktív vezetés elméletei által használt rezsimfogalmak segítettek a vezérdemokrácia weberi uralomtípusának rezsimfogalommá alakításában (a második fejezetben). Másodszor, az említett szerzők közötti viták előtérbe állították azt a kérdést, hogy pontosan mi is a strukturális környezet (intézmények és társadalmi igények) szerepe a rezsimváltásban. Amellett érveltünk, hogy a rekonstrukció a szakirodalomban feltételezetthez képest lehet nagyobb mértékben voluntarista folyamat. A rekonstrukció voluntarista értelmezésében az átalakítások célja nem a társadalmi igények kielégítése, vagy az intézményrendszer összhangba hozása a választói preferenciákkal, sokkal inkább a vezető éppen aktuális politikai céljainak szolgálata, illetve a választói elfogadás (sokszor csak hallgatólagos) biztosítása az átalakításokhoz. Továbbá, azt is hangsúlyoztuk, hogy a rekonstrukció nem szükségképpen egy időben jól körülhatárolható tett, kivételes aktus, amely tartós intézményi rendet alakít ki, hanem elképzelhető folyamatos tevékenységként is, amely nem hoz létre stabil intézményi rendet, ehelyett állandó mozgásban tartja környezetét. Bizonyos értelemben mindez ellentéte a rutinizálódás és az intézményesedés Weber által leírt folyamatának: az intézményi környezet állandó átformálása, „kivételesítése", kísérlet a rendkívüli mindennapivá tételére, és ennek a választókkal való elfogadtatására.

Az ötödik fejezetben a vezetők és a követők szűkebb köre között kialakult interakciót elemeztük. A „rossz modor" és a populista mítoszok elengedhetetlenek ahhoz, hogy a vezető a követők tágabb körének a támogatását fenn tudja tartani, azonban a rezsim stabilitásának garantálásához és a cselekvőképesség megőrzéséhez szükség van egy szűkebb kör támogatására is. Bár Weber vezérdemokráciáról adott elemzése tartalmaz fontos belátásokat erre vonatkozóan (kiemeli például a vezető uralmához kötődő gazdasági érdekek létrehozásának fontosságát – Weber 1987, 274), a vezető és a szűkebb követői kör közötti viszony talán a vezérdemokrácia legkevésbé konceptualizált eleme. Weber elméletében elsődlegesen a követők tágabb körére fókuszál, mivel az ő támogatásuk elengedhetetlen a választásokon és a népszavazásokon. Itt amellett érveltünk, hogy Tilo Schabert elképzelései, azáltal, hogy leírják egy lojális *entourage* felépítésének és uralásának mikrotechnikáit, ezen a ponton érdemben egészíthetik ki a vezérdemokrácia koncepcióját. Sebastián Mazzuca és Szelényi Iván munkái pedig, mint bemutattuk, segíthetnek integrálni a weberi szociológia bizonyos belátásait a vezérdemokrácia elméletébe. Míg Weber utóbbit a racionális-legális és a karizmatikus legitimitás keverékeként írta le, a prebendalizmus (amelyet a tradicionális uralom formái közé sorol) bizonyos vonásai szintén fontos szerepet kaphatnak egy vezérdemokráciában. Szemben a bürokratikus és

a piaci koordinációval, ahol mindenkire érvényes egységes, személytelen szabályok érvényesülnek, és az állami forrásokat is általános sztenderdek alapján osztják el, a prebendalizmust személyes kapcsolatokon és a vezető önkényén alapuló partikularisztikus döntéshozatal jellemzi. A prebendális benefíciumok nem örökletesek, a megadományozott lojalitásának megkérdőjeleződése esetén visszavehetőek és újraoszthatóak. A vezérdemokrácia koncepciója a prebendalizmussal kiegészítve realisztikusabbá válik, és képes lesz a legitimáció komplexebb mintázatainak leírására.

A hatodik fejezetben a barkácsolás fogalmát vezettük be, amely a pragmatizmus, az innováció, és a „belevágunk, aztán meglátjuk" mentalitásának sajátos keveréke. A barkácsolás szemben áll a közpolitika-alkotás racionális tervezésként és hosszú távú gondolkodásként való elképzelésével, illetve azokkal a felfogásokkal, amelyek szét akarják választani a közpolitika-alkotást és a (párt)politizálást. Amikor Weber a plebiszciter vezetés gazdasági tevékenységre gyakorolt hatását elemezte, utalt a politika „beszivárgására" a gazdasági szférába: „A népszavazáson [azaz plebiszcitumon – a szerzők] alapuló hatalom viszont könnyen gyengítheti a gazdaság (formális) racionalitását, amennyiben az a tény, hogy legitimitása a tömegek hitétől és odaadásától függ, arra kényszeríti, hogy a gazdaságban is materiális igazságossági elveket képviseljen" (Weber 1987, 274).[144]

Mindazonáltal, míg Weber plebiszciter vezére a gazdaság formális racionalitását egy értéktelített vízióval korlátozza, addig a barkácsolás sokkal inkább a mindennapi politikai szükségszerűségek (népszerűségi és klientelista szempontok) alapján írja felül a gazdasági racionalitást és a közpolitikai tervezést. Habár ezek kétségkívül eltérő nézetek arról, pontosan miben is áll a politika primátusa a közpolitikai tervezés felett (egy szubsztantív vízióban vagy a politikai szükségszerűségek primátusában), amellett érveltünk, hogy ez a két szempont nem szükségképpen mond ellent egymásnak. Amennyiben a vízió elég általános és nyitott, sokféle közpolitikai lépéssel lesz összeegyeztethető. A sokféle lépés közül pedig a vezető az aktuális politikai szükségszerűségek alapján választhat. A flexibilitás és a vízió, a pragmatizmus és az ígért kollektív jóvátétel vagy „megváltás" ötvözése hozzájárulhat a rezsim és a vezető uralmának stabilizálásához, azáltal, hogy képessé teszi őt az aktuális kihívásoknak való megfelelésre, a lehetőségek kihasználására, és a tömegtámogatás egyidejű megszerzésére.

144. Azaz ne pusztán az eszközök és eljárások a célokat adottnak tételező kalkulációját végezze el (ahogy azt a formális racionalitás tenné – vö. Weber 1987, 101–102), hanem bizonyos végső értékeket figyelembe véve cselekedjen – az utóbbi, a különböző gyakorlatok értékével kapcsolatos „első kérdéseket" feltevő cselekvésmód gyakran felforgató jellegű.

7.1. TÁBLÁZAT. • *Fogalmi kiegészítések a vezérdemokrácia weberi elméletéhez*

Fejezetek	A kiegészítés területe	Fogalmak és szerzők	A kiegészítés tartalma
Harmadik fejezet (politika)	Vezetés és konfliktus	Politika mint antagonisztikus (Schmitt) / agonisztikus (Mouffe) csoportkonfliktus	Konfliktus túl a vezetői rivalizálás weberi képén (konfliktus konstruált identitású társadalmi csoportok között)
Harmadik fejezet (politika)	A vezető interakciója a követők tágabb körével	Populizmus mint politikai stílus (Moffitt) Populista mítosz (Canovan, Casullo) Heresztetika (Riker) és top-down képviselet	„Rossz modor" mint a karizma operacionalizálása (a szabályszerű játék megtagadása) Populista mítoszok és történetmesélés szerepe a karizmatikus kötelék létrehozásában Válságok vezetők általi értelmezése vagy generálása Heresztetika mint az ügyek állampolgári érzékelésének átformálása, ennek hatása a képviseletre
Negyedik fejezet (a politikai intézményrendszer formális oldala)	A vezető viszonya az intézményi környezethez	Rekonstruktív vezetés (Skowronek, Nichols és Myers): interakció a vezetés, az intézményrendszer és a társadalmi igények között	Az uralom weberi típusainak „lefordítása" rezsimtípusokra Voluntarizmus és permanens rekonstrukció, intézményi környezet állandó mozgásban tartása
Ötödik fejezet (a politikai intézményrendszer informális oldala)	A vezető interakciója a követők szűkebb körével	A káoszmosz és a kreativitás politikája (Schabert); patrimonializmus (Mazzuca); prebendalizmus (Szelényi)	Az uralom és a lojalitás biztosításának informális technikái a követők szűkebb körében A vezérdemokrácia weberi elméletének gazdagítása a legitim uralom egy további formájával
Hatodik fejezet (közpolitika)	Vezetés és közpolitika-alkotás	Barkácsolás (Carstensen) mint a közpolitika-alkotás olyan leírása, ahol érvényesül a politika primátusa	Egyidejű pragmatizmus és innováció a közpolitika-alkotásban A karizmatikus vízió általánossága lehetővé teszi a rugalmas közpolitika-alkotást A kollektív megváltás és a pragmatizmus kombinációja stabilizálhatja az uralmat

Forrás: a szerzők összeállítása.

A plebiszciter vezérdemokrácia elméletének empirikus hozadéka: új eredmények az Orbán-rezsim elemzésében

A fentebb ismertetett, kiegészített weberi elmélet olyan perspektívát kínál az Orbán-rezsim elemzésére, amely alapvetően tér el az uralkodó megközelítésektől. Ahogy azt az első fejezetben bemutattuk, az Orbán-rezsim leírásában a populizmus és a hibrid rezsim (azaz a rezsimklasszifikációs) megközelítések a dominánsak, amelyek mindenekelőtt a liberális demokrácia normáinak megsértését, a normasértések típusait és szintjeit vizsgálják. A hibrid rezsim fogalma egy hiányt ír le, a liberális demokrácia bizonyos jellemzőinek hiányát, és Magyarország is ezen az alapon kerül besorolásra a fogalom alá. Ezzel szemben mi úgy véljük, és a könyv első fejezetében is amellett érveltünk, hogy amennyiben túl akarunk lépni a puszta klasszifikáción és meg akarjuk érteni a rezsim működési logikáját, akkor ettől az irodalomtól csak korlátozott segítséget remélhetünk. Az alábbiakban összefoglaljuk, hogy könyvünk megközelítése mely pontokon hozott új eredményeket a rezsimklasszifikációs megközelítéshez képest.

A vezérdemokrácia megközelítés első fontos sajátossága az, hogy realista: a rezsimeket azok pozitív sajátosságai alapján kíséreli meg elemezni, és nem negatív módon, egy idealisztikus normatív perspektívából megfogalmazott mércék alapján.[145] Utóbbi esetben a mérce az eset mérlegelésétől független, és a kérdés az lesz, hogy a rezsim milyen mértékben *nem* felel meg az előzetesen meghatározott kritériumoknak – jelen esetben a liberális demokrácia kritériumainak. A mércék pedig egyúttal egy teleologikus fejlődési pálya végpontjaként tételeződnek. Ezzel szemben a vezérdemokrácia nem egy ideálból levezetett elmélet, nem „várja el" egy rezsimtől, hogy teleologikus fejlődési utat járjon be, amelynek a végpontja a liberális demokrácia vagy valami más. Például, a hibrid rezsim megközelítésben a szabad, de nem *fair* választások azt jelentik, hogy egy rezsim nem teljesíti a liberális demokrácia egyik szükséges feltételét, ebből következően hibridizáció megy végbe vagy kompetitív autoriter rezsim jön létre. A vezérdemokrácia

145. Ahogy azt már az első fejezetben is kifejtettük, a realizmust nem a deskriptivizmus szinonimájaként használjuk, hanem olyan vizsgálódási módot értünk alatta, amelyben az empirikus eset sajátosságainak feltárása, gyakorlatok, működésmódok megértése a vizsgálódás kezdetétől fogva cél. Mindez nem naiv empirizmust jelent (annak feltételezését, hogy elméleteink ne befolyásolnák, hogyan is látunk egy konkrét esetet), sokkal inkább annak igényét, hogy elméletünk és az empirikus eset között érdemi interakció jöjjön létre, utóbbi is formálja az előbbit. Ez garantálja, hogy a vizsgálódás végeredménye nem egy „hiánylista" lesz, hanem a konkrét eset pozitív sajátosságainak tényleges megragadása. A realizmus ellenfogalmának az idealizmust tekintjük, amely már az adott eset pontos megismerése előtt elméleti sémákat vagy normatív mércéket rögzít le, és ezeket „kéri számon" az eseten, kizárva ezáltal elmélet és empíria közötti érdemi interakció lehetőségét.

nézőpontjából a verseny a választási harc legfontosabb jellemzője, de a terep is egyben, ahol a karizma manifesztálódik. Ebből kifolyólag, a választások még puszta akklamációvá válásuk esetén is kapcsolatot teremtenek a követők (szavazók) és a vezető között, és ezáltal felhatalmazást adnak a vezetésre. Míg a liberális demokráciában a karizma idegen elem, megjelenése csak esetleges és véletlenszerű lehet, következésképpen hibridizációhoz vezethet, a vezérdemokráciában a vezér személye a rezsim sarokköve, jelentősége jócskán túlmutat választásokon is – éppen ebben áll a rezsim lényege. A Fidesz 2010 és 2018 közötti választási győzelmei a választások vezetőkiválasztásban játszott szerepét, a rezsim demokratikus legitimációját, és Orbán karizmájának elismerését mutatják.

Hasonlóképpen, miközben a bürokrácia integritásának elvesztése normasértésnek számít egy liberális demokráciában, addig az Orbán-rezsim, és a vezérdemokrácia általában, nem érthető meg a vezető és szűkebb követői köre között létrejött viszony elemzése nélkül. A hibrid rezsim elméletek normatív nézőpontjából a klientelizmus és a prebendális uralom a hatalommal való visszaélés eseteit jelentik, a vezérdemokráciában azonban ezek a politikai befolyás és támogatásszerzés fenntartásának vagy egyenesen kiszélesítésének eszközei. Ezek a sajátosságok fontos szerepet játszanak a rezsim fenntartásában, ahogy azt bemutattuk Orbánnak az oligarchákhoz és a születőben lévő új nemzeti tőkésréteghez való viszonya kapcsán. A hatalomgyakorlás realisztikus felfogása nem hagyhatja figyelmen kívül vagy intézheti el egy negatív normatív minősítéssel a személyes, informális hálózatok létét a közpolitika-alkotásban és a pozíciók kiosztásában. A hibrid rezsim irodalmak nézőpontjából ezek jelentősége annyi, hogy megsértik a személytelen kormányzás normatív értékét, míg a vezérdemokrácia nézőpontjából jelentésük értelmet nyer a rezsim fenntartásában és működtetésében játszott szerepük miatt.

A vezérdemokrácia második sajátossága és erőssége a hibrid rezsim irodalomhoz képest a cselekvésre fektetett hangsúly. A hibrid rezsim megközelítések a struktúrákat, mindenekelőtt a formális intézményeket tekintik elsődlegesnek a cselekvéssel szemben. Írott normák és formális intézmények hivatottak korlátozni a cselekvők mozgásterét, a korlátok megsértése pedig a rezsim patologikus természetének bizonyítéka. Ennek megfelelően ebből a perspektívából nézve az Orbán-rezsim kritizálandó a joguralom meggyengítéséért és az alkotmányos intézmények voluntarista alakítgatásáért. Ezzel szemben a vezérdemokráciában a vezető jellemzően nem leplezi el vagy tagadja a rögzített intézményi keretek figyelmen kívül hagyását, épp ellenkezőleg: a határátlépéseket és a korlátok alakítását vezetői képességei bizonyítékának tekinti. A magyar eset megmutatja, hogy a határozott és sikeres, vagy annak látszó cselekvést a választók többre értékelik az eljárá-

sok vagy absztrakt normák tiszteletben tartásánál, amelyek kevésbé érthetőek számukra. Olyan ügyek, mint az „unortodox" gazdaságpolitika, a déli határkerítés a migrációs válságban, a multinacionális cégeket sújtó válságadók és a rezsicsökkentés, kritizálhatóak normatív nézőpontból, azonban a vezérdemokrácia szempontjából legfontosabb sajátosságuk, hogy a politikai cselekvés intézményeket átalakító hatását mutatják. Az intézményeket felforgató cselekvés nemhogy csökkenti, sokkal inkább növeli a rezsim deskriptív értelemben vett legitimitását, azaz az állampolgárok általi elfogadottságát.

A cselekvés fontossága mutatkozik meg Orbán hatalomgyakorlásában is. A klientelizmus fogalma nem csak segít az Orbán-rezsim realisztikus leírásában, hanem a hatalomgyakorlás sajátos logikáját is feltárja. Egy struktúraorientált megközelítés számára a kormányzás informális struktúrái, amelyek elmossák az állam és a társadalom közötti határvonalat, világos normasértéseknek számítanak. A vezérdemokrácia perspektívájából nézve azonban az informális hálózatok, „baráti körök" és megbízotti láncok elengedhetetlenek a hatékony politikai vezetéshez és a személytelen intézményi keretek jelentőségének csökkentéséhez, vagy egyenesen azok felforgatásához.

A legfontosabb azonban, hogy a cselekvés központi szerepe nyilvánul meg a politikai helyzet endogén formálásában is. A körülmények, struktúrák és intézményesített normák Orbán számára sokszor nem mozdíthatatlan, exogén korlátok, hanem átformálhatóak, és a cselekvés erőforrásaivá tehetőek. Mindez persze nem azt jelenti, hogy bármit át lehet alakítani; sokszor inkább arról van szó, hogy egy korlát egy más szinten lehetőségeket biztosít (például egy uniós döntés, amely miatt vissza kell vonni egy hazai intézkedést, lehetőséget biztosíthat az ellenségképzésre és a szabadságharcos narratíva továbbszövésére, erősítve ezáltal a kormányzat legitimitását). A politikai diskurzus és a politikai folyamat formálása révén ugyanis egy politikai vezető képes lehet elmozdítani az említett korlátokat, irányítást szerezni felettük vagy átértelmezni azokat: így például megváltoztatni a politikai napirendet, új perspektívából láttatni ügyeket, vagy átformálni a lakosság preferenciáit. A legjobb példa erre a 2015-ös migrációs válság, amely gyors és hatékony politikai kommunikáció, illetve egy erőteljes narratíva segítségével mindent átfogó problémaként lett megjelenítve annak érdekében, hogy a kormány átstrukturálhassa a politikai teret, újraoszthassa a kormányzati feladatokat, a politikai szereplők feladatait és identitását, továbbá a pártok és az uniós tagországok közötti törésvonalakat. A migrációs válság arra is jó példa, hogyan lehet képes a politikai vezetés a válság puszta feltartóztatása vagy kezelése helyett azt kiélezni és saját céljaira felhasználni (vö. Körösényi–Illés–Metz 2017). A populista performanszok és a populista

mítoszok mesélése a válságok (legalább részben) endogén – azaz a politikai aktorok által alakított – természetének példái. Ahogyan a harmadik fejezetben bemutattuk, Orbán 2010-től fogva használta ezeket az eszközöket annak érdekében, hogy fenntartsa az őt követőivel összekötő karizmatikus kapcsolatot.

A strukturalista megközelítés szintén félreértheti az Európai Unió szerepét: pusztán korlátozó intézményt látva benne, amely behatárolja Orbán mozgásterét, és ezáltal a korlátozza vagy lassítja a magyar demokrácia hibridizációját. Egy differenciáltabb megközelítésnek figyelembe kell vennie a cselekvés központi szerepét, amely nem pusztán az uniós forrásokból való gazdasági előnyszerzésre képes, hanem arra is, hogy politikai hasznot húzzon az EU hibridizációt korlátozó lépéseiből (az ellenségképzés és a szuverenista, szabadságharcos narratíva révén). Számos példa sorolható ezen logika érvényesülésére, az éles vitákat kiváltó médiatörvénytől a menekültkvóták ügyén keresztül a koronavírus-járvánnyal kapcsolatban elfogadott felhatalmazási törvényig. Ezekben az esetekben Orbán tudatosan kereste a konfrontációt nem csak belföldön, hanem például az Európai Parlamentben is. Összegezve, a vezérdemokrácia nem téveszti szem elől a struktúrákat, sokkal inkább azok kettős természetét hangsúlyozza: amellett, hogy a struktúrák lehetnek a cselekvés korlátai, cselekvési lehetőségekké, erőforrásokká is alakíthatóak.

Rátérve a harmadik pontra, ahol a vezérdemokrácia elmélete megvilágítóbb erejű, mint a hibrid rezsim megközelítés, a legitimitás természetét és a karizma ilyen téren játszott szerepét kell kiemelnünk. A weberi tipológia alapján a vezérdemokráciának egyaránt van racionális-legális és karizmatikus eleme. Ezzel szemben a hibrid rezsim irodalom nézőpontjából nem beszélhetünk legitimitásról, amennyiben a vezető a normákat és az intézményrendszert sértő módon jár el. A hibrid rezsim felfogásban, mivel a liberális demokrácia mércéjét alkalmazza, a kivételes vezetői képességek vagy a preferenciák formálása és manipulálása révén szerzett tömegtámogatottság nem generálhat legitimitást. A vezérdemokrácia ezzel szemben elismeri különböző legitimációs mintázatok létét, köztük a karizma kiemelkedő szerepét. Az előző, cselekvésről leírt ponthoz is kapcsolódik, hogy a karizmatikus legitimáció alapja nem a fennálló normákhoz és intézményekhez való illeszkedés, sokkal inkább a vízió és a *status quo* tudatos felforgatása.

Orbán karizmájának forrása egyrészt a politikai harcokban és választási győzelmekben megmutatkozó (és a lojális média által még inkább felnagyított) heroizmusa, másrészt a pártot és a szavazótábort összekötő víziója. Követői szemében ennek a heroizmusnak számtalan bizonyítéka van: a rendszerváltás előtti ellenzékisége, a jobboldal kilencvenes évek közepén

való újjászervezése és egyben tartása, a baloldal 2006 és 2010 között történő megroppantása, és a 2010 után a „nemzetközi elitek" és a „brüsszeli bürokraták" ellen folytatott harc. Támogatói szemében szintén ennek a heroizmusnak a bizonyítéka a három kétharmados választási győzelem. Víziójával, amelyet ismétlődő alkalmakon, ceremoniálisan fejt ki (mindenekelőtt Kötcsén és Tusnádfürdőn), képes a politikai helyzet alternatív értelmezését adni híveinek, és egyúttal lelkesítő jövőképet felvázolni. A heroizmus és a vízió a hibrid rezsim irodalom nézőpontjából nem teremtenek legitimitást, sokkal inkább a politika patologikus jelenségei, ezek nélkül azonban aligha érthető meg az, hogyan képes az Orbán-rezsim immár egy évtizede működni. A legitimáció e formái azért is kulcsfontosságúak, mert éppen ezek segítségével tudja a vezető elfogadtatni a választók jelentős részével a legitimitás racionális-legális pillérét alkotó szabályok megsértését, illetve átírását.

Negyedszer, az eddigi pontok következményeként, a vezérdemokrácia dinamikus rezsimfogalommal dolgozik. Míg a hibrid rezsim irodalom a liberális demokrácia jellemzőinek jelenlétéről készít „pillanatképet", addig a vezérdemokrácia egy állandóan változó rezsimet feltételez, amely azonban megőrzi bizonyos alapvető vonásait. A válságok szerepe jobban megvilágíthatja a vezérdemokrácia e sajátosságát. Ahogy korábban bemutattuk, Weber leírása szerint a karizmatikus vezetők válságokból, rendkívüli helyzetekből születnek, a magyar esetben azonban emellett beszélhetünk a rendkívüli helyzetek megteremtéséről, válságok generálásáról, vagy legalábbis dramatizálásáról és átértelmezéséről. Ezek a legalább részben kreált válsághelyzetek biztosítanak lehetőséget a vezetőnek karizmája bizonyítására. Amennyiben a válsághelyzet permanens, az intézmények rekonstrukciója és a politikai tér átalakítása válik normává – egy vezérdemokrácia már csak ezért sem lehet statikus. Másfelől viszont éppen az állandó instabilitás garantálja, hogy lesz igény a karizmatikus vezetőre, ezáltal válik ő az egyetlen stabil ponttá a folyamatosan alakuló környezetben. Orbán karizmatikus vezetése újabb és újabb válságokból volt képes politikai előnyt kovácsolni ily módon mintegy másfél évtizeden keresztül. 2006-ban a második Gyurcsány-kormányt megrázó politikai válságot használta ki a választók kormány elleni mobilizálására plebiszciter eszközökkel. 2008-ban a nemzetközi pénzügyi válság adott lehetőséget arra, hogy meghirdesse a neoliberális világrend végét és a gazdasági tekintélyek megszűnését, amit a 2010-es választási győzelem után rendkívüli közpolitikai lépések igazolására használt fel. A válságnarratíva átalakulását és szerepének további növekedését hozta 2015-ben a migrációs válság, amely új és rendkívüli kormányzati cselekvés narratív kereteként és igazolásaként szolgált hazai és nemzetközi szinten egyaránt. Meg kell jegyeznünk, hogy ami igazán fontos, az nem

önmagában a válságnarratíva, hanem a válságnarratíva és az intézményi rekonstrukció összefonódása. Az intézményi átalakítások a válság nyomán kialakult új körülményekhez való igazodás elkerülhetetlen lépéseiként vannak tálalva. Az állandó válságnarratíva összekapcsolódott antagonisztikus társadalmi identitások megkonstruálásával is, ami hozzájárult a hazai politika további polarizálódásához. A polarizáció azonban egyidejűleg egyesítéssel is együtt járt: egyfelől a saját tábor összefogásával a közös ellenségkép révén; másfelől, az egész politikai közösség képviseletére bejelentett igényben. A végeredmény egy állandó átalakulásban lévő rezsim, amelynek megértésére a hibrid rezsim megközelítések aligha lehetnek képesek, mivel a voluntarista politikai cselekvés által generált változásokra pusztán patologikus deformációkként tekintenek.

Az Orbán-rezsim mítoszai és valósága

Az Orbán-rezsimnek az előző fejezetekben tárgyalt számos vonása és jellegzetessége jól ismert, visszatérő elem a magyar politikai diskurzusban és a Magyarországról zajló nemzetközi vitákban. Azok a kísérletek azonban, amelyek igyekeznek átfogó magyarázó narratívát adni, vagy túlhangsúlyoznak egyes jelenségeket, vagy éppen túlságosan elhamarkodva vonnak le következtetéseket. Emiatt pedig – miközben minél meggyőzőbbek igyekeznek lenni – könnyen fordulnak át az Orbán-rezsimről szóló mítoszokba. Azaz, bár nem teljesen megalapozatlanok, ezek a magyarázatok gyakran siklanak félre azáltal, hogy egyoldalúak és felületesek maradnak éppen ott, ahol a differenciáltabb megközelítés jobb eredményekre vezethet. Persze a mítoszok olykor az Orbán-rezsim saját magáról szóló narratívájának is részei. Amikor az alábbiakban bemutatjuk a legfontosabbakat, akkor nem az a célunk, hogy „megcáfoljuk" őket, de nem is az, hogy tagadjuk a bennük rejlő részleges igazságokat. Sokkal inkább az, hogy rámutassunk korlátaikra.

Az egyik leggyakoribb mítosszal kezdve, gyakran feltételezik, hogy az Orbán-rezsim minden mozzanata mögött teljes mértékben tudatos tervezés húzódik meg. Eszerint Orbán mindenható vezetőként személyesen tervezi meg és felügyeli a rezsim működésének szinte minden részletét. Minden lépés egy koherens nagyobb képbe illeszkedik, egy mesterterv része. E mítosz egyik verziója szerint az Orbán-rezsim fokozatos kiépítése a demokrácia tudatos leépítése is egyben, és minden egyes intézkedés ezt a célt szolgálja. Amint azonban elemzésünk rámutatott, az Orbán-rezsimben a vezetés sokkal inkább koncentrál a mindenkori éppen következő lépésre, mint a megteendő lépések összességére, és azok végeredményére. Mivel

ugyanis a cél a cselekvőképesség fenntartása, sokkal lényegesebb az éppen következőt kontrollálni, mint valamilyen végső célra tekintettel előre korlátozni az összes elkövetkező lépést, szűkítve ezzel a vezetés mozgásterét. Mondhatjuk, hogy ilyen értelemben az Orbán-rezsim a „meghosszabbított jelen időben" működik. Amint látható volt, ezt a logikát mutatta az alkotmány toldozgatása és a közpolitikai barkácsolás; továbbá ide köthető a realizmus kváziideológiájának kialakulása is, amely politikai értelmet adott a barkácsolásnak.

Az idődimenzión túl „területi jellegű" ellenvetéseket is tehetünk a mesterterv mítoszával szemben. Orbán informális hatalomgyakorlásával kapcsolatban úgy érveltünk, hogy vannak olyan területek, ahol személyes vezetői hatása a mindennapokban csak közvetett: így például a kultúrpolitikában az egyes területek urai vagy megbízottjai olyan intézkedéseket hozhatnak, amelyek illeszkednek ugyan a rezsim általános céljaihoz, de amelyek fölött Orbán közvetlenül nem gyakorol folyamatos kontrollt. Háttérbeszélgetéseinkből szintén az a kép rajzolódott ki, hogy Orbán, bár minden szakpolitikai területen meghatároz bizonyos prioritásokat, azaz bizonyos kérdésekben az általa elképzelt megoldás megvalósítását várja el, ezeken túl azonban nem köti meg emberei kezét; nem ad részletes, megvalósítandó „tervrajzot" vagy eljátszandó „kottát" a kezükbe.

Elképzelhető persze az a magyarázat is, hogy a cselekvőképesség kibővítése érdekében a vezető mindenhatóságának látszata és a mestertervbe vetett hit éppolyan fontos szerepet játszik, mint az, hogy a vezető adott esetben elhatárolhassa magát azon lépések valamelyikétől, amelyeket a formális és informális hálózatának tagjai tettek. Ez azonban ahelyett, hogy egy újabb mestertervre utalna, inkább valószínűsíti azt, hogy a mesterterv feltételezése mítosz.

Egy következő mítosz az Orbán-rezsim közpolitikáinak radikális vagy forradalmi jellegével kapcsolatos. Ezt kormánypárti politikusok is népszerűsítik, például amikor a neoliberalizmussal való szakításról vagy „unortodox" gazdaságpolitikai lépésekről beszélnek. Miközben egyes intézkedések (mint például a bankadó, az államosítások, a magánnyugdíjpénztárak felszámolása) még a válság utáni időszak gazdaságpolitikai főáramától is eltérőnek tekinthetők, a forradalmiság képzetét számos „ortodox", neoliberális intézkedés tompítja (pl. az egykulcsos adó, a társasági adó csökkentése, a munkaviszony rugalmasabb szabályozása), sőt, egyes intézkedések látványos kontinuitást mutatnak a 2010 előtti fejlődési modellel (leginkább a termelőszektor „jó" külföldi tőkebefektetéseinek ösztönzése – Bohle–Greskovits 2018). Úgy érveltünk, hogy a pragmatizmus és az innováció (korábbi elemek új módon való kombinálása) keverékeként elképzelt barkácsolás a legjobb fogalmi eszköz az Orbán-rezsim közpolitika-alkotásának megraga-

dására. Ez a fogalom nem zárja ki az új és eredeti elképzelések jelenlétét, de azáltal, hogy az egyes lépéseket az intézkedések sorozatának kontextusába helyezi, nem láttatja előbbieket közpolitikai forradalomként. Ezen a területen tehát ismét a cselekvőképesség fenntartásáról van szó, amit a radikális és ortodox lépések keveréke tesz lehetővé, mind a diskurzust, mind pedig az intézkedések lényegét tekintve.

Egy harmadik mítosz jelenik meg abban, hogy az Orbán-rezsimet egyfelől a választóknak való gátlástalan „udvarlás" *(pandering)*, másfelől a manipuláció – azaz két eltérő, és egymást állítólagosan kizáró – működési logikája mentén írják le. Az állítás olykor az, hogy az Orbán-rezsim professzionalizmusa a választók attitűdjeinek és elvárásainak feltérképezésében és követésében áll. A népszerűség fenntartása érdekében hozott döntések így pusztán a feltárt választói igényeket elégítik ki. Az udvarlással ellentétes, ugyancsak gyakran felbukkanó mítosz szerint az Orbán-rezsim abban különösen sikeres, hogy képes a választói preferenciákat manipulálni, sőt, időnként kifejezetten figyelmen kívül is hagyja azokat, és olyan közpolitikákhoz is ragaszkodik, amelyeket a választók nyíltan elutasítanak.

E mítoszokkal és feltételezett ellentétükkel szemben úgy véljük, hogy egy differenciáltabb megközelítés, amely egyensúlyt teremt a két logika között, alkalmasabb az Orbán-rezsim természetének megragadására. A vezetés a plebiszciter vezérdemokráciában nem puszta udvarlás és követés, de nem is egyoldalú manipuláció, hanem e kettő egy sajátos kombinációja. A vezetői képesség éppen abban mutatkozik meg, hogy meg tudja határozni, meddig és mennyiben tartható egy népszerűtlen intézkedés, és mikor kell kihátrálni mögüle annak érdekében, hogy a vezető imázsa ne sérüljön, a kormány népszerűsége ne csökkenjen lényegesen. Korábban szó volt róla, hogy az Orbán-rezsim számos módszert alkalmaz annak érdekében, hogy megtalálja azokat az ügyeket, amelyekben a támogatók preferenciái jól azonosíthatók és követhetők. A plebiszciter technikák ezzel együtt azonban a preferenciák manipulációját is szolgálják azáltal, hogy egyes ügyeket kiemelnek, vagy megváltoztatják azokat a mércéket, amelyek mentén a nyilvánosság az ügyeket megítéli. A *szelektív reszponzivitás* fogalmával olyan magyarázatot javasoltunk, amely szerint a preferenciák követése és formálása egyaránt hozzá tartoznak a karizmatikus és plebiszciter vezetés fogalmához.

2. PARADOXONOK: A PLEBISZCITER VEZÉRDEMOKRÁCIA TERMÉSZETÉRŐL

Az első két fejezetben láthattuk, hogy plebiszciter vezérdemokráciát számos feszültség, ellentmondás terheli, és ezt az Orbán-rezsimet elemző későbbi fejezetek is megerősítették. Most azt fogjuk megmutatni, hogy ezek nem valamilyen módon feloldható ellentmondások, hanem a plebiszciter rezsim természetéhez tartozó paradoxonok. Három ilyen paradoxont elemzünk: demokrácia és autoritarizmus, mindennapi és kivételes, végül pedig pesszimizmus és normatív erények paradoxonját.

Demokratikus és autoriter karakter

Könyvünk elején a plebiszciter vezérdemokráciát – Weber (1987, 273–275) nyomán – olyan uralomtípusként definiáltuk, amely formájában demokratikus, miközben tartalmában autoriter. Ez a meghatározás azonban könnyen félreérthető, ezért most bővebben kitérünk rá. A definícióval azt állítjuk, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia egyszerre, azaz egyidejűleg tartalmaz demokratikus és autoriter vonásokat, és ez adja paradox természetét. Ez a paradox vonás már jelen van Webernek a választásokról alkotott felfogásában, továbbá az „alávetettek bizalma" és az „alávetettek akarata" (*Vertrauen der Beherrschten, Wille der Beherrschten* – Weber 1922, 156) fogalmaiban. Nézzük bővebben.

Először is amellett érvelünk, hogy a „formájában demokratikus, de tartalmában autoriter" meghatározásból nem következik, hogy a vezérdemokráciában az általános választások pusztán az autoriter uralom *elleplezését* szolgálnák, ahogy a hibrid rezsim paradigma, de különösen a kompetitív autoritarizmus megközelítés állítja (vö. Levitsky–Way 2010). Igaz, a választások a vezérdemokráciában könnyen válnak *de facto* plebiszcitummá, ami a vezető megerősítését vagy visszautasítását jelenti. Különösen ez a helyzet akkor, ha a politikai helyzet aszimmetrikus, és a karizmatikus inkumbensnek nincsen komoly kihívója. Komoly kihívó esetén azonban a választások karizmatikus vezérek, „versengő tekintélyek" közti intézményesített versengéssé válhatnak, ahogy Weber (1987, 250–251) a valódi karizmatikus vezérek közti küzdelmet megfogalmazta. Akárhogy is, a választásoknak többféle funkciója van: először is, szelekciós eljárást biztosítanak az inkumbens kiválasztására (Schumpeter 1987; Przeworski 1999), amely előnyben részesít bizonyos karaktervonásokat, mint például a küzdelem megvívásának vagy a vízió megfogalmazásának képessége (Green 2010); másodszor, felhatalmazást teremtenek a kormányzásra (Pitkin 1967); és harmadszor,

demokratikus legitimitást biztosítanak a vezető és a rezsim számára (Przeworski–Stokes– Manin 1999).

Közelebb visz minket a dolog lényegéhez azon, már idézett weberi megfogalmazás, amely szerint a plebiszciter rezsimben az vezető legitimitása az „alávetettek bizalmából" vagy az „alávetettek akaratából" (Weber 1987, 272–273) levezetett. Ez a formula egyrészt a demokratikus legitimitásra utal, másrészt viszont arra, hogy ez az akarat nem autonóm, hanem éppen az uralom révén jön létre és ezáltal alá is vetett annak – azaz a vezér, vagy a rivalizáló vezérek akarata megelőzi és ezáltal formálja is a nép akaratát. A plebiszciter vezérdemokrácia tehát az uralom egy formája, és nem a szabadság világa, ahol a szuverén nép „autonóm akarata" érvényesülne (vö. Szelényi 2016), mint ahogy azt a liberális (vagy a radikális) demokrácia elmélete feltételezi. Szemben a vezérdemokráciával, a vezér nélküli demokrácia az, amely megpróbálja *„minimálisra csökkenteni* az ember ember fölötti *uralmát"*, jegyzi meg Weber (1987, 274 – az eredeti kiemelés), de még a vezér nélküli demokrácia sem képes az embereket felszabadítani az uralom alól. Ehelyett csak megerősíti a legális-racionális uralom dominanciáját, azaz a „deperszonalizált" és „varázstalanított" intézmények, mint az érdekszervezetek, politikai pártok, a bürokrácia és a jog uralmát, a perszonalizált vezetés rovására. Bármelyik esetet tekintjük, még ha a demokratikus legitimitás a nép „akaratából" eredeztethető is, a nép vagy az állampolgárok olyan erők (személyek vagy struktúrák) uralmának alávetettek, amelyek felett nem képesek kontrollt gyakorolni.

Mindebből az következik, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia sajátossága – szemben a hibrid rezsim irodalom tézisével – nem az uralom demokratikus és autoriter elemeinek a puszta kombinációja, hanem azok *fúziója*. A plebiszciter rezsim demokratikus elemei nem pusztán az autoriter elemek elleplezésére szolgának. Míg a hibrid rezsim irodalomban a demokratikus és autoriter pillérek között exogén kapcsolat jön létre, azaz az egyik a másik patológiája, a vezérdemokráciában a demokratikus és autoriter elemek endogén módon összeolvadnak. Ez többet jelent annál, mint hogy összeegyeztethetőek egymással. Noha a politikatudományi elemzésben analitikusan szétbonthatóak demokratikus és autoriter aspektusokra, ezek valójában egyazon érme két oldalát alkotják, aminek az eredete a karizmatikus uralom kettős természetében rejlik. Utóbbi ugyanis egy olyan viszony, amely egyrészt a vezér azon igényéből ered, hogy elismerjék és engedelmeskedjenek neki; másrészt az uralomnak alávetettek percepciójából és elismeréséből, azaz abból, hogy a követők jóváhagyják a karizmáját. Analitikusan tekintve az előbbi az autoriter, az utóbbi a demokratikus oldalát adja az uralom azon típusának, amely a plebiszciter vezérdemokráciát jellemzi.

A weberi realista politikafelfogásban az uralom bármely formája rendelkezik autoriter elemekkel, amelyek a politikának állandó és elkerülhetetlen jellemzői. A paradoxon ezért csak úgy lenne megoldható, ha bevezetnénk egy idealista dimenziót, miként a liberális demokrácia elméletei teszik, amelyek előfeltevése, hogy a nép önkormányzata lehetséges. Csakhogy, a weberi perspektívából nézve ez egy utópikus manőver, amely hátat fordít a realista megközelítésnek: az empirikus világból ugyanis egy idealizált normatív világba lép át. A plebiszciter vezérdemokrácia autoriter elemeinek endogenitása csak két feltétel teljesülése esetén haladható meg: először is, ha a karizmatikus vagy perszonalizált vezetést a vezér nélküli demokrácia váltja fel; másodszor, ha a modern világ racionalizált és/vagy bürokratizált intézményeinek uralmát a nép vagy az állampolgárok önkormányzata váltja fel. A deliberatív demokrácia elmélete (mint az érdekkonfliktus, hierarchiák és uralom nélküli racionális diskurzus ideálja) tekinthető például egy olyan normatív elméleti ideálnak, amely a demokrácia és autoritarizmus paradoxonját feloldja, de mindezt csak empirikusan irreális előfeltevések felállításával képes teljesíteni. Mindebből az a konklúzió adódik, hogy ha realisták akarunk maradni, és magyarázó erejű elemzést kívánunk adni, együtt kell élnünk demokrácia és autoritarizmus paradoxonjával – noha ez nem jelenti azt, hogy a kettő arányait illetően ne lennének megfogalmazhatóak normatív kritériumok.

Mindennapi és kivételes

Könyvünk második fejezetében bemutattuk, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia a legitim uralom karizmatikus és legális-racionális típusának kombinációja. Ennek következménye, hogy a plebiszciter vezérdemokráciát a normál (vagy mindennapi) és a kivételes paradoxonja jellemzi. A weberi gondolatmenetben a két uralomtípus kombinációját a karizmatikus vezér (az inkumbens) utódlásának periodikusan ismétlődő, demokratikus választások intézményesítésével történő rutinizálása jellemzi. A választások intézménye egyben kedvező talajt teremt a karizma kitermelésére az utódlásért rivalizáló vezetők között. A normál és a rendkívüli vagy kivételes paradoxonja mindazonáltal magában hordja az instabilitás lehetőségét, mivel feszültséget teremt a plebiszciter rezsim összetevői, az intézmények racionalitása és a perszonalizált vezetés zabolátlansága között, ami kétségessé teheti a vezérdemokrácia fenntarthatóságát. A normál és a rendkívüli paradoxonja analitikusan háromféle kimenethez vezethet.

Az első kimenet a karizma sikeres „megszelídítése", vagy mindennapivá tétele, rutinizálása, amely ugyanakkor nem számolja fel azt, hanem

intézményesíti újratermelését választások révén. Ez a plebiszciter vezérdemokrácia „mérsékeltebb", weberi formája, amely könyvünk gondolatmenetének kiindulópontja volt (lásd a második fejezetet).

A második kimenet a „kivételesítés" révén jön létre – ez utóbbi esetben a válsághelyzet, illetve a karizmatikus vezér rendkívüli, felforgató cselekvése válik állandóvá. Mindez a plebiszciter vezérdemokrácia extrémebb változatának létrejöttéhez vezet. A permanenssé váló „kivételesítés" éles kontrasztot alkot a „mindennapivá válással" vagy rutinizációval. Ilyen módon a plebiszciter rezsimen belül a karizmatikus elem középtávon (az utódlás kérdésének felmerüléséig) dominánssá tehető, noha ez a művelet különleges kreativitást, akaratot és szerencsét követel meg. Weber nem számolt ezzel a lehetőséggel elméletében,[146] talán mert inkább a hosszú táv, a tartósabb formák és alakzatok érdekelték, illetve mivel a vezetői válsággenerálásra nem fordított figyelmet.[147] Azonban Orbán – miként könyvünkben kifejtettük – éppen valami ilyesmivel kísérletezett: újra és újra talált, illetve konstruált egy új válságot vagy rendkívüli helyzetet karizmatikus uralma megerősítésére.

A harmadik kimenet az ellentétes irányba, a karizma „mindennapivá válásának" egy olyan extrém lehetőségéhez vezet, amely a karizma felszámolásával ad megoldást az instabilitás problémájára: ez végső soron kilépést jelent e vezérdemokráciából. Ha nincs karizmatikus utód, a „varázstalanított" és racionalizált modern világban a plebiszciter rezsim átmenetivé válhat a legális-racionális uralom megelőző és azt követő időszakai között. Éppen úgy, ahogy a karizmatikus vezér felemelkedése a vezér nélküli demokráciát plebiszciter rezsimmé változtathatja, a vezér felváltása egy karizma nélküli utóddal végső soron visszatérést hozhat a vezér nélküli demokráciába.[148]

De térjünk most vissza empirikus kontextusunkhoz, és nézzük meg, mit mondhatunk az Orbán rezsimről e kimeneti lehetőségek fényében. Kezdjük a harmadikkal. Hangsúlyoztuk korábban, hogy a plebiszciter rezsim Magyarországon olyan mértékben perszonalizált, hogy kétséges, fenntartható-e Orbán Viktor személye nélkül. Ez a feltételezés összhangban van a

146. Weber hangsúlyozta, hogy a válság- vagy rendkívüli helyzet kedvez a karizma kialakulása számára. Ha azonban a karizmának kedveznek a kivételes körülmények, akkor a vezérdemokrácia fennmaradásának adódik egy elméleti lehetősége, amivel Weber nem számolt: ez a rendkívüli körülmények „mindennapivá tétele".

147. Körösényi (2005a), Green (2010), illetve Pakulski–Körösényi (2012) sem számolt a „kivételesítés" lehetőségével, amikor – Mannheim (1996) kifejezésével élve – a „cseppfolyós" és „megalvadt" struktúrák közti arányok az előbbiek javára tolódnak el.

148. A karizma racionalizálásának ilyen formájaként vette számba Weber a „hivatali karizmát", amely a karizma felszámolásának és a deperszonalizált vezetés kialakulásának egy formája.

karizmatikus uralom átmeneti jellegéről szóló azon weberi tézissel, amely szerint, ahogy Szelényi (1996, 9) megfogalmazta: „nehéz, vagy egyenesen lehetetlen a karizma egyik vezetőről a következőre történő átruházása". Az utódlás problémája ezért megrengetheti a plebiszciter rezsimet, vagy akár a végét is jelentheti. A lehetőség jelzésén túl itt nem követjük ezt a spekulatív irányba vivő gondolatmenetet, hanem visszatérünk az első két kimeneti lehetőséghez. A plebiszciter vezérdemokrácia mérsékeltebb és extrémebb formája közti különbséget jól illusztrálja de Gaulle és Orbán karizmatikus rezsimalapításának a negyedik fejezetben bemutatott összehasonlítása. Míg de Gaulle a weberi mérsékelt kimenetet példázza, mivel esetében a régi rend (negyedik köztársaság) felforgatása átmeneti tevékenység volt, amely egy számára kívánatos új rend, az ötödik köztársaság kialakítására irányult,[149] addig Orbán, miként bemutattuk, nem rendelkezett ilyen hosszú távú konszolidációs céllal, a karizmatikus uralom intézményesítésének tervével, hanem sokkal inkább a „kivételesítéssel" kísérletezett, és a vezérdemokráciának a weberinél extrémebb változatát hozta létre. A „kivételesítés" azonban – miként fentebb már utaltunk rá – alighanem csak középtávon, Orbán politikai karrierjének idejére jelenthet megoldást, hiszen a karizmatikus vezető utódlásának kérdése előbb-utóbb itt is felmerül. Kérdésünkre a végső választ tehát csak Orbán utódlásának a módja adhatja majd meg.

Pesszimizmus és normatív erények

Könyvünk elején hangsúlyoztuk a plebiszciter vezérdemokrácia fogalmának analitikus-leíró jellegét, és hogy célunk a fogalom elemzőképességét az Orbán-rezsimről készített esettanulmány segítségével megvilágítani. Most azonban, könyvünk végén, szeretnénk röviden kitérni a vezérdemokrácia normatív vonatkozásaira. Azt már a könyvünk első két fejezetében bemutattuk, hogy az elmélet a liberális demokráciák által felállított normatív kritériumok közül több megvalósíthatóságával kapcsolatban is pesszimista (ilyen például a jog uralmának primátusa, vagy a nép „közvetett" önkormányzata). Ennek fényében a vezérdemokrácia normatív vonatkozásainak vizsgálatára két út kínálkozik (vö. Green 2016, 20–26). Az egyik egy realis-

149. A weberi mérsékelt kimenetre jó példa a francia ötödik köztársaság de Gaulle után: az őt követő Georges Pompidou és Valéry Giscard d'Estaing elnökségei értelmezhetőek kétlépcsős elmozdulásként de Gaulle dramatizált, személyes karizmára építő politizálásától előbb egy mérsékelt, de a mindennapi ügymenetet jobban felügyelő, majd egy sok tekintetben technokratikus szerepfelfogás felé; azonban mindvégig fenntartottak valamennyit az ötödik köztársaság alapvető perszonalizmusából, az elnöki szereplés és karakter központi szerepéből (Gaffney 2010, 89–137).

ta, azaz az empirikus realitások fényében jó eséllyel megvalósítható „kritikai ideál" kidolgozása. Ez azonban jócskán túlmutatna jelen fejezet keretein, így ebben a vonatkozásban csak negatív megállapításokat fogunk tenni: bemutatjuk, hogy a Jeffrey Green által a vezérdemokráciához kapcsolt „kritikai ideál" nem kellőképpen realista. A másik lehetőség pesszimizmus és normatív erények paradoxonjának a feloldására a minimalizmus: megmutatni, hogy az említett magasabb ideálok megvalósíthatóságával szembeni szkepszis ellenére a vezérdemokrácia létező formájában is megvalósít bizonyos értékeket, még ha azok jóval szerényebbek is a liberális demokrácia ideáljainál. Gondolatmenetünket három lépésben fejtjük ki.

Először is, azt állítjuk, hogy a képviseletnek az a normatív modellje, amely a liberális demokráciához kapcsolódik, a vezérdemokráciában nem érvényes. Ezzel együtt a vezérdemokrácia békés módszert kínál a vezetők szelekciójára[150] és a politikai konfliktusok megoldására, azaz teljesíti a demokrácia Schumpeter (1987) és Przeworski (1999) által kidolgozott minimalista felfogásának a kritériumát. A vezérdemokrácia nem irányul a nép önkormányzatának megteremtésére, de összhangban van a képviselet tágabb értelemben vett, Hanna Pitkin (1967) által leírt felhatalmazáselméletével. Ez a megközelítés nem úgy tekint az állampolgárokra, mint racionális és autonóm egyénekre, hanem realisztikusan azt feltételezi, hogy preferenciáikat kisebb vagy nagyobb mértékben a politikai vezetők formálják,[151] például retorikai és heresztetikai eszközök segítségével (Riker 1986; 1996). A választások ugyanis korántsem biztosítanak hatékony visszacsatolási mechanizmust. A plebiszciter rezsimben a választások funkciója a nép részéről történő felhatalmazás; másképpen az, hogy az állampolgárok kinyilvánítják a beleegyezésüket ahhoz, hogy uralkodjanak rajtuk (vö. Przeworski 1999). Sem a képviselet mandátum-, sem az elszámoltatáselmélete, amelyeket általában a liberális demokráciákkal társítanak, nem működik hatékonyan a vezérdemokráciában.[152] A mandátumelmélet, amely a reszponzív kormányzást biztosítaná, feltételezi, hogy az állampolgárok a jelöltek vagy pártok közpolitikai programjai és/vagy ígéretei alapján szavaznak a választásokon, a vezérdemokráciában azonban nem ez a helyzet: az állampolgárok a jelöltek személyes tulajdonságai és vonzereje alapján szavaznak. Az elszámoltatáselmélet, amely feltételezi, hogy az állampolgárok képesek az inkumbens vezető teljesítményéről többé-kevésbé megbízható

150. Mindehhez bővebben lásd: Achen és Bartels művét (2017, 11. fejezet).

151. Lásd erről Brennan (2016), valamint Achen és Bartels (2017) empirikus kutatási eredményeket összefoglaló munkáit.

152. Érvelésünkhöz nem tartozik hozzá, de megjegyzésre érdemes, hogy ezek a liberális demokráciákban sem működnek hatékonyan (vö. Manin–Przeworski–Stokes 1999; Achen–Bartels 2017).

ex post ítéletet alkotni és ilyen módon elszámoltatni őket (azaz felelős kormányzást teremteni), szintén túl optimistának tűnik.[153] A tudatlanság, félreinformáltság, manipuláció, továbbá a politikai kommunikációt jellemző demagógia és populizmus következtében a vezérdemokráciában az állampolgárok nem képesek hatékony újraválasztási kritérium meghatározására és alkalmazására, amely alapján megítélhetnék, hogy vezetőik az érdekeik szerint kormányoztak-e.[154] Ha az újraválasztás mércéjét túl alacsonyra helyezik, akkor gyenge teljesítménnyel is újraválaszthatják a kormányon levőket; ha pedig túl magasra, azzal a jól teljesítő kormányt is megbuktathatják (Manin–Przeworski–Stokes 1999, 40–44). Mivel az állampolgárok nem képesek megfelelő kritériumot felállítani a kormányzati teljesítmény értékelésére, szélesebbre nyílik a lehetőség a politikai vezetők számára, hogy a politikai diskurzust és a napirendet manipulálják (Riker 1983; 1986; Maravall 1999). A választásokon az inkumbens biankó felhatalmazást kap a kormányzásra: az állampolgárok nem képesek arra, hogy a közpolitikai teljesítménye alapján felelősségre vonják, így az elszámoltathatóság elporlad. Ez az, amit könyvünkben korábban plebiszciter képviseletnek neveztünk.

Az Orbán-rezsimről készített esettanulmányunk jól illusztrálta ezt a realisztikus konklúziót. Orbán, kormánya és a Fidesz egyrészt képes volt a politikai napirendet nagymértékben a saját érdekei szerint formálni, másrészt politikai diskurzusa segítségével nagymértékben alakította a választói megítélés dimenzióját, azaz magát az újraválasztási kritériumot is.

Másodszor, felmerül a kérdés, hogy vajon létezik-e a képviselet fenti modelljeinek olyan alternatívája, amely normatív értéket kölcsönözhet a vezérdemokráciának. Éppen ezt ígéri Jeffrey Green (2010) a képviselet és az elszámoltathatóság alternatívájaként kidolgozott „okuláris demokráciája", de ez az ígéret – megítélésünk szerint – beváltatlan marad. A we-

153. A kormányzatok akkor „elszámoltathatóak", írja Bernard Manin, „ha a szavazók képesek felmérni, hogy azok az ő érdekükben cselekszenek-e, és ennek megfelelően szankcionálják őket" (Manin, Przeworski and Stokes 1999, 40). Ez azonban azt igényli, hogy, egyrészt az állampolgárok képesek legyenek egy hatékony teljesítménykövetelményt, azaz egy újraválasztási kritériumot felállítani (például biztonságos közterületek, hatékony egészségügy, vagy reáljövedelem-növekedés) a kormányzat értékelésére, másrészt, hogy a kormányzat – újraválasztásra törekedve és anticipálva a választók jövőbeni értékelését – megtegyen mindent ezek teljesítésére (Przeworski 1999). Bár a választók tetszőleges alapon dönthetnek a kormány újraválasztásának kérdésében, azaz szuverének ebben az értelemben, Manin és szerzőtársai szerint az elszámoltathatóság nem elegendő ahhoz, hogy reprezentatív, azaz a választók érdekében történő kormányzást hívjon életre, ha a választók hiányosan informáltak (Manin–Przeworski–Stokes 1999, 41–44).

154. Az állampolgárok olyan nehézségekbe ütközhetnek, mint például a kormányzati intézkedések és a tényleges eredmények közötti kapcsolat komplexitása, azaz a kormányzati intézkedések és az externális hatások (például egy nemzetközi gazdasági válság) közti különbségtétel nehézsége.

beri plebiszciter vezérdemokrácia egyfajta rekonstrukciójaként és hangsúlyozottan realista elméletként kidolgozott okuláris demokráciát Green a demokrácia „vokális" modelljével szemben fejti ki.[155] Míg ez utóbbi a nép önkormányzatát valósítja meg, az előbbi feladja ezt az ambiciózus normatív célt, miközben egy szerényebb értelemben mégis meg kíván valamit őrizni a nép hatalmából. Green okuláris demokráciaelméletében feladja a nép „hangját" (azaz a nép törvényhozó hatalmát), a képviselet elvét,[156] és Bernard Maninhez hasonlóan úgy gondolja, hogy a népre aktív állampolgárok helyett puszta nézőközönségként *(spectatorship)* kell tekinteni. Ugyanakkor úgy véli, hogy a vezetők feletti népi kontroll bizonyos feltételekkel megőrizhető. Mégpedig akkor, ha a politikai vezetők nem tudják a nyilvánosság előtti fellépéseiket teljes mértékben előre megírt forgatókönyvek alapján megrendezni, azaz uralni annak körülményeit. Bár Green elismeri, hogy az ilyen „őszinte" körülmények meglehetősen ritkák napjaink politikájában (Green 2010, 130), úgy véli, az „őszinteség" mégis realisztikus „kritikai ideál", amely ténylegesen elérhető, szemben az állampolgárok autonómmá nevelésével. Amennyiben a körülmények „őszinték", a „Nép szemei" (nagy kezdőbetűvel írva) a nyilvánosság színe elé lépő vezetőket folyamatosan megfigyelik és ellenőrzik, ezért a nyilvános fellépés a vezetők egyfajta demokratikus tesztjévé válik. A nézőközönség így nem pusztán informálódhat a politikusokról és a jelöltekről, de kiderülnek azok képességei, és láthatóvá válik – adott esetben lelepleződik – valódi karakterük. A nyilvánosság révén a Nép így kontrollt gyakorol a politikusok felett, aminek köszönhetően képes egyfajta nevelő hatással lenni rájuk, kondicionálni viselkedésüket. A politikusok nyilvánosság előtti megjelenése így fordított panoptikonná (azaz „szünoptikonná") válik, ahol a sokak tekintete kondicionálja a kevesek, a politikusok viselkedését (Green 2014). Green okuláris demokráciaelmélete ezáltal normatív értékkel ruházza fel a plebiszcitariz-

155. A nép hatalmának vokális ontológiája szerint az autonóm állampolgárok „hallatják hangjukat", azaz döntéseikkel meghatározzák a meghozott törvények tényleges tartalmát. Ezzel szemben a népuralom okuláris ontológiája szerint az állampolgárok sokkal inkább passzív szemlélők, akiknek rendkívül korlátozott beleszólásuk van a törvények tényleges tartalmába, hatalmuk sokkal inkább a politikai vezetők „szemmel tartásában" rejlik. Ezt a fajta, tényleges hatalommal járó nézést azonban csak egy, kölcsönös szolidaritás által létrehozott kollektív entitásként (a nagybetűs Népként) képesek gyakorolni. Mivel a nézés hatalmát egy kollektív entitás gyakorolja, az elmélet hangsúlya az individuális állampolgárok autonómiájáról átkerül a politikusok nyilvános megjelenéseinek körülményeire, az autonómia „kritikai ideálját" az őszinteségé *(candor)* váltja fel. Összességében tehát Green szerint a vokális és az okuláris modell három ponton is jól elkülönül egymástól: a nép hatalmának tárgyában (törvény *versus* a vezető személye), a néphatalom megnyilvánulási formájában (hang *versus* nézés), illetve az elmélet „kritikai ideáljában" (állampolgári autonómia *versus* őszinte nyilvános megjelenések a politikusok részéről).

156. Green (2010) posztreprezentációs elméletnek tekintette az okuláris modellt.

must, és ha nem is teremti meg a Nép uralmát, de képessé teszi a Népet arra, hogy valamifajta kontrollt gyakoroljon a vezetőik felett.

Ez tehát a plebiszciter vezérdemokrácia Green-féle, okuláris változata, mely kétségkívül innovatív, és rendkívül gazdag elméleti háttérre támaszkodik. Mindazonáltal ezen erényei ellenére súlyos elméleti kritikákat kapott, elsősorban a homogénnek tekintett „Nép" fogalmáért, amely nemcsak Schumpeter a népakarat fogalmával szembeni szkepticizmusával fordul szembe (Schwartzberg 2014), hanem legalábbis problémás a viszonya azzal a – politikai pluralizmus elméletéhez is kapcsolódó – empirikus realitással, hogy egy társadalomban különböző politikai perspektívák létezhetnek (Abbey 2014; Fitzgerald 2015). Green, bár nem tagadja a pluralizmust, mégis úgy véli, hogy az állampolgárok azon tapasztalata, hogy a politikai események passzív szemlélői, létrehozhat közöttük egy, az eltérő pártkötődéseket felülíró szolidaritást (Green 2010, 28), illetve a politikai vezetőkkel szembeni valamiféle „egységfrontot".

Az Orbán-rezsimről írt esettanulmányunk empirikus szinten alátámasztja Green kritikusainak álláspontját: a magyar választók erős pártos és ideológiai megosztottsága, amelynek fokozása részben éppen Orbán határozott polarizációs stratégiájának a következménye, illúzióvá teszi a Nép egységének politikai értelemben vett fogalmát. Ezzel együtt a kormányon levők hatékony választói kontrolljának lehetősége is elporlad: Orbánnak elegendő csak a közönség egy részének, azaz a saját választóinak a vágyait és igényeit kielégítenie, akiknek az attitűdje – a folyamatos közvélemény-kutatás és fókuszcsoportos vizsgálatok eredményeként – jól ismert a stratégiaalkotók számára. A politikai napirendre vitt ügyek és a hatékonyan kommunikált közpolitikai döntések a választói attitűdöknek megfelelő gondos szelekciójával és diszkurzív keretezésével *(framing)* próbálják biztosítani, hogy a Fidesz többsége a választók körében folyamatosan fennmaradjon. És ehhez hozzá kell tenni azt is, hogy Orbán mindent megtesz azért, hogy nyilvános szereplésének a feltételeit és körülményeit kontrollálja. Az utolsó alkalom, amikor nyilvános politikai vitára kiállt riválisával szemben, a 2006-os választások előtt volt. Később Orbán és a Fidesz fölénye olyan mértékűvé vált, hogy az szükségtelenné és kockázatossá tett számára bármilyen nyilvános politikai vitát.[157] Emellett Orbán a vele szemben kritikus

157. A 2018-as országgyűlési választások előtt, a miniszterelnök-jelöltek közti nyilvános televíziós vita lehetőségét firtató kérdésére válaszolva Orbán Viktor sajtófőnöke a következőt válaszolta az Index hírportálnak: „Magyarország miniszterelnöke az Országgyűlésben számtalan alkalommal vitatkozott az ellenzék jelöltjeivel. A viták ideje lejárt, ez most a választók döntésének ideje" (Index 2018). Valóban, Orbán sokszor vitatkozott az ellenzéki képviselőkkel az Országgyűlésben 2010 és 2019 között. De ezeknek a vitáknak messze nem volt olyan politikai tétjük és közvélemény-formáló hatásuk, mint a miniszterelnök-jelölti televíziós vitáknak a

médiának már hosszú ideje nem adott interjút. Ennek következtében a magyar esetben, ahol a népesség politikailag polarizált, és választási értelemben egyetlen párt került domináns helyzetbe, a Green elméletében javasolt „kritikai ideál" elérhetetlenül messzinek tűnik, még az általa kiindulópontként megjelölt feltételek is hiányoznak a képből.[158]

Harmadszor, miután láttuk, hogy a plebiszciter rezsim nem csupán a liberális demokrácia meglehetősen optimista normatív kritériumait nem teljesíti, de még az okuláris demokrácia előfeltevéseitől is messze van, felmerül a kérdés, hogy rendelkezik-e bármilyen normatív erénnyel, túl azon, hogy a vezetők szelekciójának és a konfliktuskezelésnek békés módját kínálja? Jelent-e a minimális értékek megvalósítása, amelyről korábban beszéltünk, bármi mást a békés hatalomváltáson túl?

A plebiszciter vezérdemokráciában – a nép demokratikus önkormányzatával és annak a képviseleti intézmények révén történő közvetítésével szemben – a választott karizmatikus vezető uralma érvényesül, noha ez az uralom a nép vétóhatalma által korlátozott. A nép, illetve az állampolgárok helyzete ellentmondásos. Egyrészről uralom alatt állnak, mivel roszszul informált, nem autonóm szereplők, akiket a (karizmatikus) vezetők politikai diskurzusa manipulál. Nem képesek a közérdek vagy a követendő közpolitika tartalmának meghatározására, vagy az inkumbens vezető teljesítményének megítélésére, így az utólagos elszámoltatására sem. Másrészről azonban a nép mégis rendelkezik egy *negatív* hatalommal, az elfogadás vagy elutasítás hatalmával, amelyet a választásokon és a referendumokon gyakorolhat. Ennek a kettősségnek köszönhetően a vezérdemokrácia egyik kulcsjellemzője a plebiszciter képviselet, amely éles ellentétben áll a liberális demokrácia képviseletének mandátum- illetve elszámoltatás-modelljével. A vezérdemokráciában a karizmatikus vezetőnek szüksége van a nép jóváhagyására: a nép alkalmanként vétóhatalommal rendelkezik az uralmat gyakorló vezető felett. A választások, amelyek a liberális demokrácia feltételezése szerint a népakarat közpolitikává transzformálásának az eszközeként működnek, a vezérdemokráciában a vezető személyéről szóló igen/nem döntéssé, azaz plebiszcitummá válnak.

Ez a vétóhatalom – noha kisebb, mint amit a mandátum- vagy elszámoltatáselmélet biztosít –, mégis nagyobb hatalmat ad a nép kezébe az inkumbens újraválasztásáról szóló döntésben, mintha választások helyett pénzfeldobással vagy sorsolással döntenének róla. Ez még akkor is fennáll, ha ennek a vétóhatalomnak a hatékonysága a Friedrich-törvényben[159] megfogalmazott elszámoltathatósági követelményhez képest csak alacsony lehet: a választások így is a nép vezetőkkel szembeni hatalmát teremtik meg. A nép (közvetlen vagy közvetett módon) visszautasíthat konkrét vezetőket, bármi legyen is ennek az oka. Amint az egyéni kerületi, illetve közvetlen polgármester-választás eredményei a magyar esetben mutatták, ez a visszautasítás gyakrabban előfordul, ha az inkumbensnek komoly kihívója lép fel a választásokon, miként az 2019 októberében a budapesti főpolgármester-választáson történt. A demokratikus kontroll abban a minimális értelemben működik, hogy a választási eredményeket oly módon teszi bizonytalanná az inkumbens számára (Przeworski 1991, 10), hogy az potenciálisan kapcsolatot teremt a vezető és a választók között, szemben a pénzfeldobással. Másképpen megfogalmazva: a bizonytalanság mértéke a sorsolással vagy a pénzfeldobással szemben az inkumbens és a választók közti viszonytól is függ.

Az Orbán-rezsim esetében láthattuk, hogy a Friedrich-törvény – ha gyenge értelemben véve is – még a rezsim autoriter vonásai ellenére is működik, és alkalmanként reszponzív kormánypolitikát vált ki. Bár a szavazóknak általában véve nincsenek alapos ismereteik és világos képük a különböző közpolitikai területekről, amikor a kormány egyes intézkedései *sértik az állampolgárok érzékenységét, az népszerűségvesztést*, és az ennek elkerülésére irányuló törekvés irányváltást indukálhat az inkumbensnél. Ezt láthattuk például a tervezett internetadó, a közoktatás irányításának a Klebelsberg Központba történt teljes centralizálása, a vasárnapi boltbezárás vagy a budapesti olimpiarendezés ügyében. Másképp megfogalmazva: bár az állampolgárok többsége bizonytalan lehet abban, hogy pontosan milyen konkrét szakpolitikákat szeretne egyik vagy másik közpolitikai területen, egyes konkrét kormányzati intézkedéseket mégis élesen elutasíthat, valamiféle gyenge értelemben vett kontrollt gyakorolva ezáltal a kormányzati intézkedések felett. Ez is a vétóhatalom egy sajátos megnyilvánulási for-

parlamenti választások előtt, amelyeket Green (2010, 184) egyenesen a „választási folyamat csúcspontjának" tekint. De Orbán európai parlamenti felszólalásai és vitái is eltérő forgatókönyvet követtek, mint amelyet Green okuláris demokráciája feltételez: ezeket Orbán és a hazai kormánypárti média olyan keretbe helyezte, amelyben a miniszterelnök hősiesen védelmezi országát az ellenséges külföldi erőktől.

158. Úgy véljük, könyvünk deskriptív realizmusa kiindulópontul szolgálhat egy olyan elmélet megalkotásához, amely a körülmények fényében nagyobb eséllyel megvalósítható, ténylegesen realista „kritikai ideált" dolgoz ki, és alternatívája lehet a Green-féle „őszinteségnek". Ennek a „kritikai ideálnak" egyik eleme lehetne például a vezérdemokrácia demokratikus jegyeinek erősítése autoriter vonásaival szemben; az antagonisztikus identitáskonstruálás módosítása az agonizmus irányába; vagy éppen a felhatalmazástól az elszámoltatás felé való elmozdítása a képviselet terén. Egy ilyen normatív elmélet megalkotása azonban – ahogy azt már korábban jeleztük – túlmutat jelen munka keretein.

159. Carl Friedrich „törvénye" szerint a periodikusan ismétlődő választások ösztönzik a *kormányra* került politikusokat a majdani választói ítélet anticipálására, és olyan közpolitikát folytatnak, hogy növeljék újraválasztási esélyeiket (Friedrich 1963, 199–215).

mája. Az állampolgárok preferenciáinak közvélemény-kutatásokkal és más szociológiai módszerekkel történő szoros figyelemmel kísérése, valamint az állampolgári tiltakozás és elégedetlenség hatására a kormányzat részéről esetenként végrehajtott közpolitikai fordulatok azt mutatják, hogy az Orbán rezsim törekszik a saját teljesítménye feletti választói ítélet anticipálására – azaz a demokratikus visszacsatolás mechanizmusa egy minimalista értelemben működik.

Összefoglalva: míg a liberális demokrácia normatív elméletében a választások a követendő kormánypolitikával kapcsolatban kialakult népakaratot fejezik ki, vagy/és az inkumbens elszámoltatásának az eszközeként működnek, a plebiszciter vezérdemokrácia realista elméletében a választások normatív potenciálja szerényebb. Ez a szerényebb, minimális normatív potenciál is magában foglal azonban három normatív kvalitást: először is a vezetők békés szelekcióját és felhatalmazásukat az uralkodásra; másodszor, az uralom és a politikai rezsim legitimálását; harmadszor pedig a nép negatív- vagy vétóhatalmát, azaz az uralmon levők leváltásának a lehetőségét. A vezérdemokráciának a nép önkormányzatának megvalósíthatóságával kapcsolatos pesszimizmusa tehát korántsem jelenti a normatív kvalitások teljes hiányát.

3. PERSPEKTÍVÁK: TOVÁBBI LEHETSÉGES KUTATÁSI IRÁNYOK

Könyvünk végén a plebiszciter vezérdemokrácia elméletének további lehetséges alkalmazási lehetőségeire, valamint a politika weberi megközelítésének perspektíváira térünk még ki. Az utóbbival kezdjük: megfogalmazunk néhány felvetést azzal kapcsolatban, hogy miként segíthetik Weber vezérdemokrácián túlmutató gondolatai egyes kortárs politikai folyamatok megértését; másodszor pedig a plebiszciter vezérdemokrácia további empirikus alkalmazásának lehetőségeit villantjuk fel.

A kortárs politika weberi felfogásban

Miként illeszkedik a plebiszciter vezérdemokrácia fogalma a modern politika általánosabb weberi felfogásához? Weber a karizmatikus, vízióra épülő és perszonalizált politikát a modern államra és demokráciára jellemző racionalizáció és bürokratizálódás elleni lázadásnak látta, a vezérdemokráciát pedig e lázadás megjelenési formájának. A vezér nélküli demokrácia és a plebiszciter rezsim között húzódó lényegi különbség pedig rávilágít arra a

feszültségre, amely a racionalizáció és repolitizáció ellentétes irányú forgatókönyvei között húzódik.

Először is, míg a vezér nélküli demokrácia ideáltípusa egy kalkulatív racionalitással uralható, varázstalanított (*entzaubert* – Weber 1992, 100; Weber 1998b, 147) világot feltételez, a demokráciát az érdekek összeegyeztetésének folyamataként, autonóm és egyenlő egyének preferenciáinak aggregálásaként fogva fel, addig a vezérdemokrácia ideáltípusa egy ettől egészen eltérő világot ragad meg, ahonnan a varázslat nem tűnt el.[160] Ebben a világban a kalkulatív racionalitás mellett az egyéneket olyan nem racionális – vagy nem kalkulatívan racionális[161] – vonások is meghatározzák, mint az érzelmek, álmok és víziók. A víziót követő, nem (csak) kalkulatív racionalitás alapján cselekvő karizmatikus vezetők belsőleg formálják át követőiket, amit Weber a vallásos megtéréshez („*Metanoia*" – Weber 1922, 759) hasonlít. A követők nem autonóm lények, és az állampolgárok közötti egyenlőség csak formális vagy jogi értelemben érvényesülhet. A vezetők és az állampolgárok közötti karizmatikus viszonyok alapját a személyesség, az érzelmek, víziók és a vezetők általi „megváltás" ígéretei alkotják, és nem az érdekekből vagy az egyes közpolitikai ügyekben elfoglalt álláspontokból következő funkcionális kapcsolatok.

Másodszor, a vezérdemokrácia és a vezér nélküli demokrácia ideáltípusai eltérő ismeretelméleti és ontológiai feltevésekkel rendelkeznek. A vezér nélküli demokrácia feltételezi, hogy létezik közösen érzékelt valóság, amely az ember és a világ racionalitásának mindenki által osztott nézetén alapul. Ez tükröződik például a közpolitikai ügyekben elfoglalt álláspontok összemérhetőségének feltételezésében Downs mediánszavazó modelljében, vagy általánosabb szinten a demokrácia aggregatív modellje mögött meghúzódó közgazdasági elméletben. A vezérdemokrácia weberi világában ezzel szemben mindenki a saját „isteneit és démonait" követi, „politeizmus" (Weber 1998b, 147) uralkodik, az álláspontok kialakítása és az ítéletalkotás mögött nincs közös mérce, nincs *tertium comparationis* (vö. Ankersmit 1996). Ennélfogva a plebiszciter rezsimben a valóság minőségileg eltérő felfogásai jelenhetnek meg, amelyek összemérhetetlenné teszik a különböző értelmezési keretekben megjelenő és különböző mércék szerint megítélt ügyekben elfoglalt álláspontokat. A weberi ismeretelméleti perspektivizmus és értékpluralizmus szorosan kapcsolódik a politikai konflik-

160. A varázstalanított világgal kapcsolatban lásd Weber *A tudomány mint hivatás* című előadását (Weber 1998b).

161. A formális racionalitás (avagy a célracionalitás), és a materiális (avagy szubsztantív racionalitás) különbségeihez, illetve a weberi racionalitás problémájához lásd: Kalberg 1980; Brubaker 1984; illetve Whimster–Lash 1987.

tushoz, és a vezérek közötti versengéshez, amely a plebiszciter rezsimet jellemzi (vö. Palonen 1998, 214). A politika weberi megközelítésben „összetört világ" (Ankersmit 1996, 53), amely nem mérhető és ítélhető meg egy mögöttes valóság alapján.

Miért különösen fontos ma a politikának ez a weberi felfogása? Az egyik lehetséges válasz az, hogy azért, mert nagyon eltérő előfeltételezésekkel él a politikáról, mint a mai, ún. *post-truth*, azaz „igazság utáni" politikáról szóló diskurzus. Ez utóbbi rejtett előfeltevése, hogy a politikai cselekvés az igazság keresésében áll, a jó politika pedig feltételezi a politikai állítások és az empirikus tények korrespondenciáját, összhangját. Vagy, egy kevésbé szigorú olvasat szerint: a politikai vezetők feletti kontroll érvényesítéséhez az objektív tények jelentik a legfontosabb eszközöket, mivel ezek teszik lehetővé állításaik igazságtartalmának ellenőrzését. Nem tagadjuk persze, hogy az objektív tényeknek van szerepük a politikai folyamatban. A probléma a politika *post-truth* felfogásával inkább az, hogy túlhangsúlyozza a tények szerepét, szem elől tévesztve, vagy még inkább patologikusnak láttatva a politikának a konfliktusok, érzelmek, kötődés által meghatározott területeit. Jonathan Rose jól ragadja meg ezt a problémát, amikor úgy ír, hogy „a villanykörtegyártók állításaival ellentétben a politikusok állításai ritkán vonatkoznak egyszerű és objektív tényekre" (Rose 2017, 3). A politika weberi szemlélete a politikai valóság olyan elemeire fókuszál, amelyet az „igazság utáni" politikáról szóló diskurzus patologikusnak tekint, így annak fontos és elengedhetetlen korrekcióját jelenti. A karizmatikus vezetők jól szimbolizálják ezt a különbséget: nem a tényekhez való ragaszkodásuk vagy hatékony közpolitikáik miatt követik őket, hanem víziójuk, heroizmusuk és személyes vonzerejük miatt.

Mindezt azonban nem a hőskultusz vagy az irracionalitás melletti kiállás, hanem a politika realitásának figyelembevétele. A konfliktus és az érzelmek kiiktathatatlanok a politikából, de ez nem jelenti azt, hogy ezek intenzitása és megjelenési formái között ne lehetne és kellene különbséget tenni (ahogy ezt meg is tettük könyvünkben, például antagonizmus és agonizmus megkülönböztetésével), és hogy ne lehetne a formák és az intenzitás közötti különbségeknek normatív jelentőséget tulajdonítani. Ugyanígy nem jelenti azt, hogy le kellene mondanunk a karizmatikus vezetők nép általi kontrolljáról: a kontroll egy minimális formája még a felhatalmazáselmélet fentebb megfogalmazott, pesszimista képében is jelen van. Emellett pedig a vezérdemokrácia elméletének egyik fontos további kutatási iránya lehet egy, az empirikus realitásokat Green okuláris demokráciájánál jobban figyelembe vevő „kritikai ideál" kidolgozása – ez azonban túlmutat jelen könyv keretein. Állításunk itt mindössze annyi, hogy a karizmatikus vezetés, illetve tágabban a konfliktus és az érzelmek olyan jelenségek,

amelynek tárgyilagos tanulmányozása elengedhetetlen, ha realisztikus képet szeretnénk kapni a (demokratikus) politikáról. Ebben pedig Max Webernek van mondanivalója a kortárs politikatudomány számára.

Plebiszciter vezérdemokrácia az Orbán-rezsimen túl: az empirikus alkalmazás lehetőségei

Bár esettanulmányként ez a könyv az Orbán-rezsimet mutatta be a plebiszciter vezérdemokrácia példájaként, hangsúlyoztuk, hogy a kialakulását lehetővé tévő trendek általánosabbak, jelentőségük átfogóbb. Az általunk millenniumi trendeknek nevezett folyamatok a látszólag rögzült politikai működésmód destabilizálásával, és új, nem megszokott politikák és politikusok felbukkanásával éppúgy felkavarták a konszolidált, mint az új demokráciák politikai világát. Nem gondoljuk tehát, hogy a 2010 utáni magyarországi folyamatok a plebiszciter vezérdemokrácia egyedi esetére mutatnának rá. Valójában a millenniumi trendek éppúgy, mint a plebiszciter berendezkedés vonásai, azt sugallják, hogy a vezérdemokrácia másutt is kialakulhatott vagy kialakulhat a közeljövőben: ezért a kérdést további kutatásra érdemesnek tartjuk. Könyvünk befejezéseként néhány olyan esetet villantunk fel, amelyek az előző fejezetekben kialakított és alkalmazott elméleti-fogalmi eszközök segítségével elemezhetőek lehetnek.

Úgy érveltünk, hogy a plebiszciter vezérdemokrácia, mint ideáltípus alkalmas lehet néhány, különböző kontextusokban és politikai rendszerekben megjelenő vonás leírására. E vonások – (1) karizmatikus vezetés, (2) demagógia vagy populista politikai stílus, (3) a képviselet és a demokrácia plebiszciter jellege, (4) állandó válsághelyzet, (5) radikális vagy forradalmi közpolitika, valamint (6) patrimoniális vagy prebendális hatalomgyakorlás – némelyike ismerős példákat, akár egészen nyilvánvaló asszociációkat hívhat elő az olvasó fejében.

Először is, bár a karizmatikus vezető definíciójából következően kivételesnek számít, a perszonalizálódó politika korában mégis egyre gyakrabban bukkannak fel hasonló vezetők. Gyakoribb, hogy egészen eltérő politikai berendezkedésekben, kormányon vagy ellenzékben egyaránt, egyes politikai vezetők átlépik a konvencionális pártpolitika kereteit azáltal, hogy hősiességüket és személyes küldetésüket hangoztatva politikai bázisukat saját személyes támogatói tömegükké formálják. Hugo Chavez, Jair Bolsonaro, Silvio Berlusconi, Matteo Salvini, Recep Tayyip Erdogan, Vlagyimir Putyin, de Justin Trudeau, Emmanuel Macron vagy Sebastian Kurz esete is azt mutatja, hogy a karizma képes felforgatni a létező politikai viszonyokat.

Másodszor, megfigyelhető, hogy bár a demagógia és a populizmus korántsem új politikai jelenségek, mára egyre több vezető alkalmazza ezeket eszközként, hogy polarizálja és megossza a politikai közösségeket. Az identitáspolitika aláásta a társadalmi-gazdasági tényezők domináns szerepét. Például, az Egyesült Államokban az alsó középosztálybeli szavazók jobboldali politikusokat támogatnak, életmódjuk megóvását remélve tőlük; Lengyelországban Jaroslaw Kaczyński politikája a társadalmi identitások polarizációjára épít. Populistának lenni a politikai „rossz modor" értelmében immár nem olyasmi, amitől egy politikus minden áron igyekezne elhatárolni magát. Az elfogadott és rögzült szokások megkérdőjelezése és provokálása egyre inkább mindennapivá, normálissá válik, többek között olyan politikusok számára, mint Donald Trump, Boris Johnson, Matteo Salvini vagy Marine Le Pen.

Harmadszor, a politika előterébe kerültek a népszavazások és a plebiszciter technikák. Az Egyesült Királyságban a Brexit-népszavazás megmutatta, hogy a szavazókat mozgósítva a politika rögzült keretei is megrengethetők. Franciaországban Macron olyan közvetlen vitafórumokat vezetett be, melyek részben az egyesült államokbeli *town hall* vitákra, részben pedig Orbán Viktor nemzeti konzultációira emlékeztetnek. A technikai lehetőségek bővülése várhatóan újabb hasonló plebiszciter eszközöket tesz majd elérhetővé a vezetők számára.

Negyedszer, lehetséges azt állítani, hogy számos mai politikai trend az ezredforduló utáni válságok következménye. A válságok és a válságdiskurzusok azonban többé nem számítanak kivételesnek sem Amerikában, sem Európában. A válságokat gyakran maguk a politikai vezetők állítják elő, vagy legalábbis tartják fenn és eszkalálják annak érdekében, hogy vezetői képességeiket felmutathassák. Kis túlzással, de számottevő igazságtartalommal akár azt is állíthatjuk, hogy a 2008-as pénzügyi válság, a migrációs válság, valamint a 2020-as koronavírus-járvány csupán a csúcspontjait jelentik válságok egybefüggő sorozatának, amelyeket a Visegrádi országoktól a Benelux-államokig politikusok definiálnak és formálnak a saját céljaiknak megfelelően.

Ötödször, a közpolitikai folyamatok ugyancsak sokfelé változnak, ahogy a körülmények változása egyre jobban feszegeti a koherens közpolitikai paradigmák határait. A közpolitikai intézkedések egyre inkább a szélsőséges helyzetekhez illeszkednek, elég talán Trump Kínával folytatott kereskedelmi háborújára, az mexikói határra tervezett falra, vagy a brit szuverenitás visszaszerzéséért indított Brexittel kapcsolatos vitákra gondolni.

Hatodszor, informális hálózatok által kormányozni egyidős magával a politikával. Szemben a liberális demokráciák személytelen joguralmával, úgy tűnik, ma ismét nagyobb teret kap a patrimoniális vagy prebendális hatalomgyakorlás, de legalábbis nagyobb figyelem irányul rá, ahogy az ilyen gyakorlatok kritikája erősödik. Talán még fontosabb, hogy az informális gyakorlatok olykor hivatkozási alapként és pozitív példaként jelennek meg a vezetők retorikájában. Utóbbi például a szuverenitásra hivatkozó politikák esetében kap szerepet, különösen az újabb európai uniós tagállamokban, ahol a személytelen döntésekkel szemben – amelyek a nemzetállami cselekvőképességet kockáztató, kiszámíthatatlan és a kitettséget növelő tényezőként jelennek meg – a vezetők saját cselekvőképességüket az országéval azonosítva állnak ki patrimoniális vagy prebendális döntések mellett, amikor források, pozíciók vagy kormányzati feladatok elosztásáról van szó.

A felsorolt empirikus példák önmagukban természetesen nem bizonyítják a vezérdemokrácia általános elterjedését. Azt azonban jelzik, hogy egyes vonásai egyre több országban megjelentek. E vonások eltérő mértékű és intenzitású jelenléte szerint a plebiszciter vezérdemokrácia mérsékeltebb és szélsőségesebb változata is megkülönböztethető, hiszen fontos eltérések vannak Putyin Oroszországa és Macron Franciaországa, de még Trump Amerikája és Kurz Ausztriája között is. Bár jelen könyvben a plebiszciter vezérdemokrácia elméletét a magyar eset segítségével fejtettük ki, az itt idézett példák alapján az elmélet segítséget nyújthat további kutatások és összehasonlító elemzések számára kortárs jelenségek és tendenciák megértésében.

FELHASZNÁLT IRODALOM

(Az internetes hivatkozások esetében az utolsó hozzáférés dátuma, amennyiben másként nincs jelölve, 2019. 11. 29.)

ORBÁN VIKTOR BESZÉDEI ÉS INTERJÚI

2007

2007.07.21. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/orban_viktor_tusnadfurd_337_i_beszede

2008

2008.07.20. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/helyre_kell_allitani_a_szocialis_egyensulyt

2008.10.18. Orbán Viktor beszéde a „Nemzeti Csúcson", a Magyar Tudományos Akadémián
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/ossze_kell_fogni_a_megszorito_csomag_ellen

2009

2009.07.18. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/ez_a_baloldal_mindent_elvett_t_337_lunk

2009.09.05. Orbán Viktor beszéde a kötcsei „Polgári Pikniken"
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/cikk/megorizni_a_letezes_magyar_minoseget

2010

2010.04.25. Orbán Viktor választási győzelmi beszéde
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/forradalom_tortent_a_szavazofulkekben

2010.05.25. Orbán Viktor miniszterelnök-jelölti expozéja a parlamentben
www.parlament.hu/web/guest/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai

2010.07.24. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/a_nyugati_tipusu_kapitalizmus_kerult_valsagba

2011
2011.01.19. Orbán Viktor beszéde az Európai Parlamentben
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/az_elmult_husz_ev_legnehezebb_eve_elott_all_az_eu
2011.02.07. Orbán Viktor országértékelő beszéde
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/2011_a_megujulas_2012_az_elrugaszkodas_eve_lesz
2011.02.14. Orbán Viktor beszéde a parlamentben
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/magyarorszag_megujitasanak_ideje_jott_el
2011.03.15. Orbán Viktor március 15-i megemlékezésen elmondott beszéde
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/1848_es_2010_is_megujulast_hozott
2011.04.04. Orbán Viktor beszéde a parlamentben
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/magyarorszag_ki_tud_allni_magaert_es_polgaraiert
2011.06.10. Interjú Orbán Viktorral a *Kronen Zeitung*ban
www.krone.at/267398
2011.07.23. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/sikeres_allamot_csak_akkor_lehet_felepiteni_ha_eros_nemzet_all_mogotte
2011.09.12. Orbán Viktor beszéde a parlamentben
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/orszagvedelmi_tervet_hirdetett_a_miniszterelnok
2011.10.24. Orbán Viktor beszéde a parlamentben
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/el_kell_rugaszkodni_a_valsagzonatol_es_ragaszkodni_kell_sajat_megoldasainkhoz

2012
2012.02.07. Orbán Viktor országértékelő beszéde
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/magyarorszag_uj_alapokon_all
2012.03.08. Orbán Viktor beszéde a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara gazdasági évnyitóján
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/legalabb_5_5_millio_ember_munkabol_eljen_meg_az_orszagban_
2012.03.15. Orbán Viktor március 15-i megemlékezésen elmondott beszéde
https://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-miniszterelnok-unnepi-beszede-a-kossuth-lajos-teren
2012.07.28. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/a_jo_romaniai_dontes_tavolmaradni_az_urnaktol
2012.10.16. Orbán Viktor beszéde a parlamentben
www.parlament.hu/web/guest/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai

2013
2013.02.01. Interjú Orbán Viktorral a Kossuth Rádióban
https://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/tovabb-csokkentjuk-a-rezsit
2013.07.27. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/a_kormany_nemzeti_gazdasagpolitikat_folytat
2013.10.09. Orbán Viktor sajtótájékoztatója
https://magyarnemzet.hu/archivum/kulfold-archivum/orban-a-rezsicsokkentesrol-komoly-erveink-vannak-4079504/

2014
2014.07.26. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik
2014.08.22. Beszélgetés Orbán Viktorral a Páneurópai Piknik 25. évfordulóján
www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/beszelgetes-orban-viktorral-a-paneuropai-piknik-25-evfordulojan

2015
2015.07.25. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/orban_viktor_eloadasa_a_xxvi._balvanyosi_nyari_szabadegyetem_es_diaktaborban
2015.09.05. Orbán Viktor beszéde Kötcsén, a „Polgári Pikniken"
http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/orban_viktor_beszede_a_xiv._kotcsei_polgari_pikniken

2016
2016.07.23. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen
http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-eloadasa-a-xxvii-balvanyosi-nyari-szabadegyetem-es-diaktaborban/
2016.08.26. Interjú Orbán Viktorral a Kossuth Rádióban
https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-interjuja-a-kossuth-radio-180-perc-cimu-musoraban20160826
2016.09.06. Panelbeszélgetés Orbán Viktorral és Jarosław Kaczyńskival
https://magyarnemzet.hu/archivum/kulfold-archivum/orban-a-media-a-bankok-es-az-energia-kipipalva-3925828
2016.10.03. Orbán Viktor beszéde a parlamentben
https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-napirend-elotti-felszolalasa-20161003

2017
2017.01.12. Orbán Viktor beszéde a határvadászok eskütételén
https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-a-hatarvadaszok-eskutetelen

2017.07.22. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-beszede-a-xxviii-balvanyosi-nyari-szabadegyetem-es-diaktaborban/

2018

2018.02.18. Orbán Viktor országértékelő beszéde http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-evertekelo-beszede-2/

2018.07.28. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-a-xxix-balvanyosi-nyari-szabadegyetem-es-diaktaborban

2018.11.08. Orbán Viktor beszéde az Európai Néppárt kongresszusán http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-beszede-az-europai-neppart-kongresszusan/

2019

2019.05.23. Interjú Orbán Viktorral a *Bild* német napilapban www.bild.de/politik/international/politik/interview-with-hungarian-prime-minister-viktor-orbn-62140672.bild.html

2019.09.05. Orbán Viktor beszéde a Budapesti Demográfiai Fórumon http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-beszede-a-iii-budapesti-demografiai-forumon/

2020

2020.03.27. Interjú Orbán Viktorral a Kossuth Rádióban https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-a-kossuth-radio-jo-reggelt-magyarorszag-cimu-musoraban-20200327 (Utolsó hozzáférés: 2020.06.30.)

2020.05.01. Interjú Orbán Viktorral a Kossuth Rádióban http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-interjuja-a-kossuth-radionak/ (Utolsó hozzáférés: 2020.06.30.)

2020.05.04. Orbán Viktor levele az Európai Néppárt tagpártjainak elnökeihez http://www.miniszterelnok.hu/a-magyarorszagrol-alhireket-terjesztok-kerjenek-bocsanatot-a-magyar-emberektol/ (Utolsó hozzáférés: 2020.06.30.)

HIVATKOZOTT IRODALMAK

Aaltio, Iiris – Pia Heilmann (2010): „Case Study as a Methodological Approach". In *Encyclopedia of Case Study Research*, szerk. Albert J. Mills, Gabrielle Durepos és Elden Wiebe, Thousand Oaks, CA: SAGE, I. kötet, 66–76.

Abbey, Ruth (2014): „Lots'a Gotcha Moments for the Deciders: Jeffrey Green's Eyes of the People." (Symposium on Jeffrey E. Green's *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*) *Political Theory*, 42 (2): 202–206.

Achen, Christopher H. – Larry M. Bartels (2017): *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton, NJ and Oxford: Princeton University Press.

Ágh, Attila (2016): „The Decline of Democracy in East-Central Europe: Hungary as the Worst-Case Scenario." *Problems of Post-Communism*, 63 (5–6): 277–287.

Ankersmit, Frank (1996): *Aesthetic Politics*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Antonakis, John – Nicolas Bastardoz – Philippe Jacquart – Boas Shamir (2016): „Charisma: An Ill-Defined and Ill-Measured Gift." *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 3: 293–319.

Appel, Hilary – Mitchell A. Orenstein (2018): *From Triumph to Crisis: Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.

Aron, Raymond (1971): *Main Currents in Sociological Thought*, II. kötet: *Durkheim, Pareto, Weber*, Harmondsworth, Baltimore, MD, Ringwood, VIC: Penguin Books.

Ádám, Zoltán – András Bozóki (2016): „State and Faith: Right-Wing Populism and Nationalized Religion in Hungary." *Intersections: East European Journal of Society and Politics*, 2 (1): 98–122.

Antal Attila (2017): *A populista demokrácia természete. Realizmus és utópia határán*, Budapest: Napvilág Kiadó.

Baehr, Peter (2008): *Caesarism, Charisma and Fate: Historical Sources and Modern Resonances in the Work of Max Weber*, New Brunswick, NJ – London: Transaction Publishers.

Bajnai Gordon (2009): „Beszéd a magyar parlamentben (2009.04.14.)" www.parlament.hu/web/guest/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai

Bajnai Gordon (2010): „A józan ész politikája." *Népszabadság*, 2010. február 18. http://nol.hu/belfold/20100218-a_jozan_esz_politikaja-551941

Bajomi-Lázár, Péter (2013): „The Party Colonisation of the Media: The Case of Hungary." *East European Politics and Societies*, 27 (1): 69–89.

Baker, Andrew – Geoffrey R. D. Underhill (2015): „Economic Ideas and the Political Construction of the Financial Crash of 2008." *The British Journal of Politics & International Relations*, 17 (3): 381–390.

Baksay Gergely – Palotai Dániel (2017): „Válságkezelés és gazdasági reformok Magyarországon, 2010–2016." *Közgazdasági Szemle*, 64 (7–8): 698–722.

Balázs Zoltán (2012): „A magyar alkotmányossági trend és a 2010–11-es alkotmányozás." In *Van irány? Trendek a magyar politikában*, szerk. Boda Zsolt és Körösényi András, Budapest: MTA TK PTI – ÚMK, 242–262.

Balázs, Zoltán (2014): „Political Theory In Hungary After the Regime Change." *International Political Anthropology*, 7 (1): 15–16.

Balázs Zoltán (2018): „Mi a FIDESZ?" In *Várakozások és valóságok: Parlamenti választás 2018*, szerk. Böcskei Balázs és Szabó Andrea, Budapest: MTA TK PTI – Napvilág Kiadó, 127–145.

Balázs Zoltán – Hajdú András (2017): „A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség a magyar politikában." In *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*, szerk. Boda Zsolt és Szabó Andrea, Budapest: Napvilág Kiadó, 83–109.

Barna Emília – Madár Mária – Nagy Kristóf – Szarvas Márton (2019): „Dinamikus hatalom. Kulturális termelés és politika Magyarországon 2010 után." *Fordulat*, 26: 227–51.

Barna, Ildikó – Júlia Koltai (2018): „Attitude Changes towards Immigrants in the Turbulent Years of the 'Migrant Crisis' and Anti-Immigrant Campaign in Hungary." *Intersections: East European Journal of Society and Politics*, 5 (1): 48–70.
Bartha Attila (2017): „Makrogazdasági stabilizáció másképp – a gazdaságpolitika populista fordulata." In *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*, szerk. Boda Zsolt és Szabó Andrea, Budapest: Napvilág Kiadó, 311–343.
Bartha Attila – Tóth András (2013): „A magyar nyugdíjrendszer változásai politikatudományi perspektívából." *Politikatudományi Szemle*, 22 (4): 161–183.
Bátorfy Attila – Urbán Ágnes (2019): „Állami reklámköltés 2006–2018." *Mérték blog* https://mertek.atlatszo.hu/allami-reklamkoltes-2006-2018/
Batory, Agnes (2015): „Populists in Government? Hungary's 'System of National Cooperation'." *Democratization*, 23 (2): 283–303.
Beck László – Bíró-Nagy András – Róna Dániel (2011): „Szabadesésben. Az MSZP 2006–2010 közötti népszerűségvesztésének politikai napirendi magyarázatai." In *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*, szerk. Enyedi Zsolt, Szabó Andrea és Tardos Róbert, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 193–216.
Bence György (2007): „A politikum sajátossága." In *Politikai-filozófiai tanulmányok*, szerk. Pogonyi Szabolcs, Budapest: L'Harmattan, 13–25.
Bene Márton (2019): „A baloldali/demokratikus ellenzéki politikai közösség politikai kommunikációja." In *A centralizáció évei: Politikai kommunikáció Magyarországon, 2006–2015*, szerk. Balázs Kiss, Budapest: MTA TK PTI, 70–134. https://politikatudomany.tk.mta.hu/uploads/files/Centralizacioevei.pdf
Benedek István (2019): „Üdvözlet a győzőnek? A populizmus térhódítása: szükséges fordulat, múló korszellem vagy autoriter veszélyforrás?" *Jel-kép*, 2019/2, 27–44.
Bennister, Mark – Paul 't Hart – Ben Worthy (eds.) (2017): *The Leadership Capital Index: A New Perspective on Political Leadership*, Oxford: Oxford University Press.
Bíró-Nagy András (2018): „Politikai lottóötös: a migráció jelentősége a magyar politikában, 2014–2018." In *Várakozások és valóságok. Parlamenti választás 2018*, szerk. Böcskei Balázs és Szabó Andrea, Budapest: MTA TK PTI – Napvilág Kiadó, 267–291.
Bíró-Nagy András – Laki Gergely (2020): *Orbán 10. Az elmúlt évtized a magyar társadalom szemével*, Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions.
Blasi, Anthony J. (1991): *Making Charisma: The Social Construction of Paul's Public Image*. New Brunswick – London: Transaction Publishers.
Blondel, Jean (1987): *Political Leadership*, London: Sage.
Bluhm, Katharina – Mihai Varga (2019): „Conservative Developmental Statism in East Central Europe and Russia." *New Political Economy*, 25 (4): 642–659.
Bobbio, Norberto (2005): *Liberalism and Democracy*, London – New York: Verso.
Bod Péter Ákos (2014): *Nem szokványos gazdaságpolitikák*, Budapest: Akadémiai Kiadó.
Boda Zsolt – Medve-Bálint Gergő (2016): „A rendőrségbe vetett bizalom tényezői." In *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* szerk. Boda Zsolt, Budapest: Argumentum Kiadó – MTA TK PTI, 75–95.

Boda Zsolt – Patkós Veronika (2015): „A 'politikai kormányzás' a média és a közpolitikai napirendek tükrében, 2010 és 2014 között." *Politikatudományi Szemle*, 24 (4): 68–93.
Bódis András (2019a): „A NER idegenlégiósai, avagy 'balliberális' üzletemberek a Fidesz-holdudvarban, *Válasz Online* https://www.valaszonline.hu/2019/04/30-/a-ner-idegenlegiosai-avagy-balliberalis-uzletemberek-a-fidesz-holdudvarban/
Bódis András (2019b): „Magyarázat a Mészáros-csodára: ilyen haszonkulccsal dolgozik a 'nemzeti nagytőke'." *Válasz Online* www.valaszonline.hu/2019/06/04/meszaros-tiborcz-szijj-2018-merleg/
Bódis András (2020): „Itt a Mészáros-korszak öt évének mérlege: ma négy Simicskát tart el az ország." *Válasz Online*, https://www.valaszonline.hu/2020/06/10/meszaros-szijj-garancsi-2019-nyereseg-merleg/ (Utolsó hozzáférés: 2020.06.30.)
Bogaards, Matthijs (2018): „De-democratization in Hungary: Diffusely Defective Democracy." *Democratization*, 25 (8): 1481–1499.
Bohle, Dorothee – Béla Greskovits (2012): *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
Bohle, Dorothee – Béla Greskovits (2018): „Politicising Embedded Neoliberalism: Continuity and Change in Hungary's Development Model." *West European Politics*, Online publikálva: 2018.12.17.
Boin, Arjen – Allan McConnell – Paul 't Hart (szerk.) (2008): *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.
Bozóki, András (2008): „Consolidation or Second Revolution? The Emergence of the New Right in Hungary." *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 24 (2): 191–231.
Bozóki András (2013): „Családi Tűzfészek. A Kultúra a Szimbolikus Politika Csapdájában." In *Magyar Polip. A Posztkommunista Maffiaállam*, szerk. Magyar Bálint, Budapest: Noran Libro, 346–67.
Bozóki, András (2015a): „The Illusion of Inclusion: Configurations of Populism in Hungary." In *Thinking Through Transition: Liberal Democracy, Authoritarian Pasts, and Intellectual History in East Central Europe After 1989*, szerk. Michal Kopecek and Piotr Wcislik, Budapest, New York: Central European University Press, 275–312.
Bozóki, András (2015b): „Broken Democracy, Predatory State, Selective Nationalism." In *The Hungarian Patient*, szerk. Péter Krasztev és Jon Van Til, Budapest: Central European University Press, 3–36.
Bozóki András – Hegedűs Dániel (2017): „A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében." *Politikatudományi Szemle*, 26 (2): 7–32.
Böcskei Balázs (2013): „A repolitizált politika és a kormányzás – Bevezetés a második Orbán-kormány jog- és politikafelfogásába." *Jogelméleti Szemle*, 2013/4, 33–41.
Böcskei, Balázs (2016): „Overheads Reduction: Policy Change as a Political Innovation." *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities*, 5 (3): 70–89.
Brennan, Jason (2016): *Against Democracy*, Princeton, NJ, Oxford: Princeton University Press.

Bretter Zoltán (2015): „Félreolvasó kör. Tilo Schabert, Machiavelli és G. Fodor – Mit ért saját példaképeiből a magyar jobboldal?" *Magyar Narancs*, 2015/13. https://magyarnarancs.hu/publicisztika/felreolvaso-kor-94308

Brubaker, Rogers (1984): *The Limits of Rationality. An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*, London – New York: Routledge.

Brusis, Marin (2016): „Democracies Adrift: How the European Crises Affect East-Central Europe." *Problems of Post-Communism* 63 (5–6): 263–276.

Budge, Ian (2015): „Issue Emphases, Saliency Theory and Issue Ownership: A Historical and Conceptual Analysis." *West European Politics*, 38 (4): 761–777.

Budge, Ian – Dennis Farlie (1983): „Party Competition – Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Date." In *Western European Party System*, szerk. Hans Daalder és Peter Mair, Beverly Hills, CA, London: Sage, 267–305.

Budge, Ian – David Robertson – Derek Hearl (szerk.) (1987): *Ideology, Strategy and Party Change. Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.

Burns, James MacGregor (1978): *Leadership*, New York: Harper and Row.

Buzogány, Aron (2018): „Illiberal Democracy in Hungary: Authoritarian Diffusion or Domestic Causation?" *Democratization*, online publikálva: 2017.06.05.

Buzogány, Áron – Mihai Varga (2018): „The ideational foundations of the illiberal backlash in Central and Eastern Europe: the case of Hungary." *Review of International Political Economy*, 25 (6): 811–828.

Byrne, Chris – Nick Randall – Kevin Theakston (2017): „Evaluating British Prime Ministerial Performance: David Cameron's Premiership in Political Time." *The British Journal of Politics and International Relations*, 19 (1): 202–220.

Canovan, Margaret (1999): „Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy." *Political Studies*, 47 (1): 1–16.

Canovan, Margaret (2005): *The People*, London: Polity.

Caramani, Daniele (2017): „Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government." *American Political Science Review*, 111 (1): 54–67.

Carstensen, Martin B. (2011): „Paradigm Man vs. the Bricoleur: Bricolage as an Alternative Vision of Agency in Ideational Change." *European Political Science Review*, 3 (1): 147–167.

Carstensen, Martin B. (2016): „Bricolage as an Analytical Lens in New Institutionalist Theory." In *Conceptualising Comparative Politics*, szerk. Anthony Petros Spanakos és Francisco Panizza, London: Routledge, 46–67.

Carstensen, Martin B. – Matthias Matthijs (2018): „Of Power and Paradigms: British Economic Policy Making since Thatcher." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 31 (3): 431–447.

Casullo, María Esperanza (2020): „Populism and Myth." In *The Populist Manifesto*, szerk. Emmy Eklundh és Andy Knott, London – New York: Rowman & Littlefield, 25–38.

Chikán Attila (2019): „Ma csak a Fidesz képes megszólítani ezt a népet." Interjú Chikán Attilával, *24.hu* https://24.hu/belfold/2019/06/03/chikan-attila-gazdasag-orban-viktor-fidesz-versenykepesseg-interju/.

Chrappán Magdolna (2014): „Tantervi szabályozás és intézményi implementáció." *Educatio*, 23 (1): 26–35.

Clague, Monique (1975): „Conceptions of Leadership: Charles de Gaulle and Max Weber." *Political Theory*, 3 (4): 423–440.

CRCB (2020): „New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April 2020. Flash Report 2020:1" http://www.crcb.eu/?p=2464 (Utolsó hozzáférés: 2020.06.30.)

Creswell, John W. (2003): *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches*, Thousand Oaks, CA: SAGE.

Crouch, Colin (2004): *Post-Democracy*, Cambridge: Polity Press.

Cséfalvay Zoltán – Matolcsy György (szerk.) (2008): „Megújított szabadelvű és szociális piacgazdaság Magyarországon. Vitairat." https://polgariszemle.hu/images/content/pkm/matolcsy_vitairat.pdf

Csillag, Tamás – Iván Szelényi (2015): „Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/Neoconservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-Communist Europe." *Intersections: East European Journal of Society and Politics*, 1 (1): 18–48.

Dalton, Russel J. – Martin P. Wattenberg (2000): *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Debreczeni József (2003): *Orbán Viktor*, Budapest: Osiris Kiadó.

de Gaulle, Charles (2003): *A reménység emlékiratai*, I. kötet: *Az újjászületés, 1958–1962*, ford. Nagy Miklós et al. Szeged: Gradus ad Parnassum.

Dequech, David (2012): „Post Keynesianism, Heterodoxy and Mainstream Economics." *Review of Political Economy*, 24 (2): 353–368.

Diamond, Larry (2002): „Thinking about Hybrid Regimes." *Journal of Democracy*, 13 (2): 21–35.

Dobos, Gábor (2016): „Changing Local Relations: Effects of the 2010–2014 Political and Administrative Reforms in Hungary." In *Local Government in Selected Central and Eastern European Countries: Experiences, Reforms, and Determinants of Development*, szerk. Katarzyna Kuć-Czajkowska és Mariusz Wiktor Sienkiewicz, Lublin: Maria Curie-Skłodowska University Press, 73–90.

Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.

Egedy, Gergely (2009): „Political Conservatism in Post-Communist Hungary." *Problems of Post-Communism*, 56 (3): 42–53.

Enyedi, Zsolt (2005): „The Role of Agency in Cleavage Formation." *European Journal of Political Research*, 44 (5): 697–720.

Enyedi, Zsolt (2015): „Plebeians, Citoyens and Aristocrats or Where is the Bottom of Bottom-up? The Case of Hungary." In *European Populism in the Shadow the Great Recession*, szerk. Hanspeter Kriesi és Takis S. Pappas, Colchester: ECPR Press, 235–250.

Enyedi, Zsolt (2016a): „Populist Polarization and Party System Institutionalization: The Role of Party Politics in De-Democratization." *Problems of Post-Communism*, 63 (4): 210–220.

Enyedi, Zsolt (2016b): „Paternalist populism and illiberal elitism in Central Europe." *Journal of Political Ideologies*, 21 (1): 9–25.

Enyedi Zsolt – Tardos Róbert (2018): „A magyar választók társadalmi beágyazottsága és ideológiai tagoltsága." In *Várakozások és valóságok. Parlamenti választás 2018*, szerk. Böcskei Balázs és Szabó Andrea. Budapest: MTA TK PTI – Napvilág Kiadó, 43–77.

Enyedi Zsolt – Kenneth Benoit (2011): „Kritikus választás 2010. A magyar pártrendszer átrendeződése a bal-jobb dimenzióban." In *Új képlet. Választások Magyarországon, 2010*, szerk. Enyedi Zsolt, Szabó Andrea és Tardos Róbert, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 17–42.

Európai Bizottság (2019): „Participants in Labour Market Policy Measures, by Type of Action." https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_PARTSUMM$TPS00079/default/table?category=T_LMP

Eurostat (2020): „Public expenditure on education by education level and programme orientation - as % of GDP" https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uoe_fine06&lang=en (Utolsó letöltés: 2020.07.18.)

Fábián Tamás (2019): „A választások után a Fidesz lekeverte az alkotmánymódosítást." *Index.hu* https://index.hu/belfold/2019/10/17/alkotmanyrevizio_alkotmanymodositas_alaptorveny_onkormanyzati_valasztas_budapest/

Farquharson, Robin (1969): *Theory of Voting*, New Haven, CT: Yale University Press.

Fitzgerald, Sandey (2015): „Is There a Role for Spectators in Democratic Politics? A Reflection on the Theater Metaphor in Green's 'Ocular Democracy'." *Constellations*, 22 (2): 302–313.

Forbes (2018): „Az 50 leggazdagabb magyar." https://forbes.hu/extra/50-leggazdagabb-magyar-2018/

Freeden, Michael (1996): *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*, Oxford: Oxford University Press.

Freeden, Michael (2003): *Ideology: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.

Friedrich, Carl J. (1963): *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*, New York: McGraw-Hill.

G. Fodor Gábor (2014): „GFG a Centrális Erőtérben 2: A harmadik pólus." *GFG Blog* https://gfg.blog.hu/2014/09/15/gfg_a_centralis_eroterben_2_a_harmadik_polus.

G. Fodor Gábor (2015): „A rendszer igazságait védem" – Interjú G. Fodor Gáborral, *Magyar Narancs*, 2015/8, https://magyarnarancs.hu/belpol/a-rendszer-igazsagait-vedem-93802

G. Fodor Gábor (2018): „Ha kell, késlekedés nélkül lövünk." Interjú G. Fodor Gáborral, *Mandiner.hu* https://mandiner.hu/cikk/20180413_gfg_ha_kell_akkor_keslekedes_nelkul_lovunk

Gaffney, John (2010): *Political Leadership in France: from Charles de Gaulle to Nicholas Sarkozy*, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Gárdos-Orosz Fruzsina (2016): „Alkotmánybíróság 2010–2015." In *A magyar jogrendszer állapota*, szerk. Jakab András és Gajduschek György, Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 442–479.

Geuss, Raymond (2008): *Philosophy and Real Politics*. Princeton – Oxford: Princeton University Press.

Geuss, Raymond (2009): „What is Political Judgement?" In *Political Judgement: Essays for John Dunn*, szerk. Richard Bourke és Raymond Geuss, Cambridge: Cambridge University Press, 29–46.

Gilbert, Leah – Payam Mohseni (2011): „Beyond Authoritarianism: The Conceptualization of Hybrid Regimes." *Studies in Comparative International Development*, 46 (3): 270–297.

Girst Noémi – Keil András (2011): „Zavar a fejekben? A magyarországi elit és a politika." In *Elitek a válság korában*, szerk. Kovách Imre, Budapest: MTA PTI – MTA ENKI – Argumentum Kiadó, 315–336.

Green, P. Donald – Ian Shapiro (1994): *Pathologies of Rational Choice Theory*, New Haven, CT – London: Yale University Press.

Green, Jeffrey E. (2010): *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*, Oxford: Oxford University Press.

Green, Jeffrey E. (2014): „Reply to Critics." (Symposium on Jeffrey E. Green's *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*) *Political Theory*, 42 (2): 206–214.

Green, Jeffrey E. (2016): *The Shadow of Unfairness: A Plebeian Theory of Liberal Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Greskovits, Béla (2015a): „The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe." *Global Policy*, 6 (1): 28–37.

Greskovits Béla (2015b): „A kapitalizmus és demokrácia törékeny egyensúlya Kelet-Közép-Európa 'nagy átalakulásában'." *Politikatudományi Szemle*, 24 (3): 7–24.

György László (2017): *Egyensúlyteremtés – a gazdaságpolitika missziója*, Budapest: Századvég Kiadó.

Győri Adél – Tímár János (2017): *Adatok az online hírfogyasztásról*, Mérték Médiaelemző Műhely, 1–17. http://mertek.eu/wp-content/uploads/2018/02/online_hirfogyasztas.pdf

Gyulai, Attila (2015): „Az Országgyűlés." In *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, szerk. Körösényi András, Budapest: Osiris – MTA TK PTI, 135–158.

MMA (2019): „A Magyar Művészeti Akadémia tagjai" www.mma.hu/akademikusok

Hall, Peter A. (1993): „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*, 25 (3): 275–296.

Hamilton, Alexander – James Madison – John Jay (2003): *The Federalist*, szerk. Terrence Ball, Cambridge: Cambridge University Press.

Haslam, S. Alexander – Stephen D. Reicher – Michael J. Platow (2011): *The New Psychology of Leadership*. Hove – New York: Psychology Press.

Hawkins, Kirk A. (2009): „Is Chávez Populist? Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective." *Comparative Political Studies*, 42 (8): 1040–1067.

Hayek, Friedrich August (1960): *The Constitution of Liberty*, London: Routledge.

Hayek, Friedrich August (1982): *Law, Legislation and Liberty*, London: Routledge & Kegan Paul.

Herman, Lise Esther (2016): „Re-evaluating the Post-Communist Success Story: Party Elite Loyalty, Citizen Mobilization and the Erosion of Hungarian Democracy." *European Political Science Review*, 8 (2): 251–284.

Hershey, Marjorie Randon (1994): „The Meaning of a Mandate: Interpretation of 'Mandate' in 1984 Presidential Election Coverage." *Polity*, 27 (2): 225–254.
Hindmoor, Andrew (2004): *New Labour at the Centre: Constructing Political Space*, Oxford: Oxford University Press.
Hindmoor, Andrew (2008): „Policy Innovation and the Dynamics of the Party Competition: A Schumpeterian Account of British Electoral Politics, 1950–2005." *The British Journal of Politics & International Relations*, 10 (3): 492–508.
Hogg, Michael A (2001): „A Social Identity Theory of Leadership." *Personality and Social Psychology Review*, 5 (3): 184–200.
Hübinger, Gangolf (2019): *Max Weber: Stationen und Impulse einer intellektuellen Biographie*, Tübingen: Mohr Siebeck.
IDEA (2019): „Leginkább az MTA-ban bíznak a magyarok." https://24.hu/belfold/2019/03/14/mta-bizalom-kozvelemeny-kutatas-idea/
Illés Gábor (2016): „Válságkonstrukciók. Orbán Viktor és Bajnai Gordon válságértelmezésének összehasonlítása." *Replika*, 3 (98): 47–65. http://replika.hu/replika/98-5
Illés Gábor – Körösényi András (2017): „Ortodoxia, heterodoxia és cselekvés: Bajnai Gordon és Orbán Viktor válságkezelése, 2009–2014." In *Viharban kormányozni: Politikai vezetők válsághelyzetekben*, szerk. Körösényi András. Budapest: MTA TK, 2017,139–166.
Illés, Gábor – András Körösényi – Rudolf Metz (2018): „Broadening the Limits of Reconstructive Leadership: Constructivist Elements of Viktor Orbán's Regime-Building Politics." *The British Journal of Politics & International Relations*, 20 (4): 790–808.
IMF (2010): „Annual Report 2010: Supporting a Balanced Global Recovery." www.imf.org/en/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/Annual-Report-of-the-Executive-Board-for-the-Financial-Year-Ended-April-30-2010
Index (2018): „Nem lesz miniszterelnök-jelölti vita Orbánnal" *Index.hu* https://index.hu/belfold/2018/02/28/nem_lesz_miniszterelnok-jelolti_vita_orbannal/
Index (2019): „Medgyessy: Orbán elmondta, milyen hibát követett el." *Index.hu* https://index.hu/gazdasag/2019/10/10/medgyessy_peter_sebok_miklos/
Jakab András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest: HVG-ORAC.
Jakab, András – Pál Sonnevend (2013): „Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary." *European Constitutional Law Review*, 9 (1): 102–138.
Jakab András – Szilágyi Emese (2016): „Sarkalatos törvények a magyar jogrendben." In *A magyar jogrendszer állapota*, szerk. Jakab András és Gajduschek György, Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 243–321.
Jakab András – Till Szabolcs (2020): „Alkotmányvédelem – különleges jogrend." In *A magyar közjog alapintézményei*, szerk. Csink Lóránt, Schanda Balázs és Varga Zs. András, Budapest: Pázmány Press.
Jandó Zoltán (2019): „A teljes magyar építőipar nyolcadából már a NER húzza a hasznot." *G7.hu* https://g7.hu/vallalat/20190624/a-teljes-magyar-epitoipar-nyolcadabol-mar-a-ner-huzza-a-hasznot/
Janke, Igor (2013): *Hajrá, magyarok! Az Orbán Viktor-sztori egy lengyel újságíró szemével*, Budapest: Rézbong Kiadó.

Janky Béla – Kmetty Zoltán – Szabó Gabriella (2019): „Mondd kire figyelsz, megmondom mit gondolsz! Politikai tájékozódás és véleményformálás a sokcsatornás kommunikáció korában." *Politikatudományi Szemle*, 28 (2): 7–33.
Jayasuriya, Kanishka – Garry Rodan (2007): „Beyond Hybrid Regimes: More Participation, Less Contestation in Southeast Asia." *Democratization*, 14 (5): 773–794.
Jenne, Erin K. – Cas Mudde (2012): „Can Outsiders Help?" *Journal of Democracy*, 23 (3): 147–155.
Johnson, Juliet – Andrew Barnes (2015): „Financial nationalism and its international enablers: The Hungarian experience." *Review of International Political Economy*, 22 (3): 535–569.
Juhász Attila – Molnár Csaba – Zgut Edit (2017): *Menekültügy és migráció Magyarországon*, Budapest: Heinrich-Böll-Stiftung e.V. – Political Capital. https://cz.boell.org/en/2018-12-28-menekultugy-migracio-magyarorszagon
Kalberg, Stephen (1980): „Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History." *The American Journal of Sociology*, 85 (5): 1145–1179.
Kalyvas, Andreas (2002): „Charismatic Politics and the Symbolic Foundations of Power in Max Weber." *New German Critique*, 85 (Winter): 67–103.
Karvonen, Lauri (2009): *The Personalisation of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*, Colchester: ECPR Press.
Kerner Zsolt (2018): „Így csalt Orbán vejének cége – megszereztük az OLAF jelentését." *24.hu*, https://24.hu/belfold/2018/02/07/igy-csalt-orban-vejenek-cege-megszereztuk-az-olaf-jelenteset/.
Király Júlia (2016): „A magyar bankrendszer tulajdonosi struktúrájának átalakulása." *Közgazdasági Szemle*, 63 (7–8): 725–761.
Kiss Ambrus (2018): *Rossz kormányzás Fidesz-módra*, Budapest: Noran Libro.
Kiss Balázs (2016): „Orbán, Vona, Gyurcsány. Politikai vezetők integrációs tevékenysége a migrációs válság idején." *Politikatudományi Szemle*, 25 (3): 10–32.
Kiss, Balázs – Gabriella Szabó (2018): „Constructing Political Leadership during the 2015 European Migration Crisis: The Hungarian Case." *Central European Journal of Communication*, 11 (1): 9–24.
Kiss Balázs (2019): „A nemzeti-polgári centrum politikai kommunikációja." In *A centralizáció évei: Politikai kommunikáció Magyarországon, 2006–2015*, szerk. Kiss Balázs, Budapest: MTA TK PTI, 10–69. https://politikatudomany.tk.mta.hu/uploads/files/Centralizacioevei.pdf.
Kiss Balázs – Szabó Gabriella (2019): „A médiafölényről." *Politikatudományi Szemle*, 28 (4): 65–86.
Koltay András – Lapsánszky András (2011): „Az új magyar médiaszabályozás alkotmányossági kérdései." *Iustum Aequum Salutare*, 7 (2): 31–141.
Kornai, Janos (2015): „Hungary's U-Turn." *Capitalism and Society*, 10 (1): Article 2. https://ssrn.com/abstract=2629592.
Kornai, János (2016): „The System Paradigm Revisited." *Acta Oeconomica*, 66 (4): 547–596.
Kósa András – Batka Zoltán – Garamvölgyi Flóra (2019): „Rendszeresen egyeztet Habonnyal az amerikai nagykövet" *Népszava*, https://nepszava.hu/3035790_rendszeresen-egyeztet-habonnyal-az-amerikai-nagykovet

Kováts Gergely (2014): „Felsőoktatás-politika és intézményi autonómia." *Educatio*, 23 (1): 81–92.
Kőműves Anita (2018): „Súlyos szabálytalanságokat talált az OLAF az Elios-féle közvilágítás-szerződésekben." https://blog.atlatszo.hu/2018/01/sulyos-szabalytalansagokat-talalt-az-olaf-az-elios-fele-kozvilagitas-szerzodesekben/
Körösényi, András (1999): *Government and Politics in Hungary*, Budapest: Central European University Press – Osiris.
Körösényi, András (2005a): „Political Representation in Leader Democracy." *Government and Opposition*, 40 (3): 358–378.
Körösényi András (2005b): „A barátság versus az ellenségesség politikája." *Századvég, Új folyam*, 38: 3–22.
Körösényi, András (2009a): „Political Leadership: Classical vs. Leader Democracy." In *Political Leadership in Liberal and Democratic Theory*, szerk. Joseph Femia, András Körösényi és Gabriella Slomp, Exeter, Charlottesville, VA: Imprint Academic, 79–100.
Körösényi, András (2009b): „Beyond the Happy Consensus about Democratic Elitism." *Comparative Sociology*, 8 (3): 364–382.
Körösényi, András (2010): „Stuck in Escher's Staircase: Leadership, Manipulation and Democracy." *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 39 (3): 289–302.
Körösényi András (2012): „A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltathatóságra." In *Van irány? Trendek a magyar politikában*, szerk. Boda Zsolt és Körösényi András, Budapest: L'Harmattan Kiadó – MTA TK PTI, 284–309.
Körösényi András (2015): „Alkotmányozás és Alaptörvény." In *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, szerk. Körösényi András, Budapest: Osiris – MTA TK PTI, 85–107.
Körösényi András (2017): „Weber és az Orbán-rezsim: plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon." *Politikatudományi Szemle*, 26 (4): 7–28.
Körösényi, András – Gábor Illés – Rudolf Metz (2016): „Contingency and Political Action: The Role of Leadership in Endogenously Created Crises." *Politics and Governance*, 4 (2): 91–103.
Körösényi András – Illés Gábor – Metz Rudolf (2017): „A politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben: fogalmi-elméleti keret és kutatási kérdések." In *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*, szerk. Körösényi András, Budapest: MTA TK PTI, 9–45.
Körösényi, András – Veronika Patkós (2017a): „Variations for Inspirational Leadership: The Incumbency of Berlusconi and Orbán." *Parliamentary Affairs*, 70 (3): 611–632.
Körösényi, András – Veronika Patkós (2017b): „Liberal and Illiberal Populism: The Leadership of Berlusconi and Orbán." *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 8 (3): 315–337.
Körösényi, András (2019): „The Theory and Practice of Plebiscitary Leadership: Weber and the Orbán Regime." *East European Politics and Societies and Cultures*, 33 (2): 280–301.
Krastev, Ivan (2007): „The Strange Death of the Liberal Consensus." *Journal of Democracy*, 18 (4): 56–63.

Kristóf, Luca (2012): „What happened Afterwards? Change and Continuity in the Hungarian Elite between 1988 and 2009." *Historical Social Research-Historische Sozialforschung*, 37 (2): 108–122.
Kristóf Luca (2014): *Véleményformálók. Hírnév és tekintély az értelmiségi elitben*, Budapest: L'Harmattan.
Kristóf, Luca (2017a): „Cultural Policy in an Illiberal State," *Intersections: East European Journal of Society and Politics*, 3 (3): 126–148.
Kristóf, Luca (2017b): „Elite Circulation in the Hungarian Cultural Elite: A Case Study of Theatres." *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 8 (3): 295–318.
Kristóf Luca (2018): „Az elitcsere korlátai: Kultúrpolitika és reputáció a magyar színházi mezőben." *Szociológiai Szemle*, 28 (1): 33–59.
KSH (2019a): Egyetemek, főiskolák nappali képzésére jelentkezettek és felvettek (1990–). www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zoi006.html.
KSH (2019b): Oktatási befektetések (2003–2017) https://www.ksh.hu/thm/2/indi2_2_2.html (Utolsó letöltés: 2020.06.30.)
Laclau, Ernesto (2011): *A populista ész*, ford. Csordás Gábor, Budapest: Noran Libro.
Lacouture, Jean (1993): *De Gaulle. II. The Ruler*, ford. Alan Sheridan, London: Harvill Press.
Laing, Matthew – Brendan McCaffrie (2013): „The Politics Prime Ministers Make: Political Time and Executive Leadership in Westminster Systems." In *Understanding Prime-Ministerial Performance: Comparative Perspectives*, szerk. Paul Strangio, Paul 't Hart és James Walter, Oxford: Oxford University Press, 79–101.
Laki Mihály (2014): „A trafikpiac átalakulása és átalakítása (esettanulmány)." *Szociológiai Szemle*, 25 (3): 23–51.
Laki Mihály (2017): „A trafikpiac folytatódó átalakítása 2014 és 2017 között (esettanulmány – kiterjesztett kutatás)." *Külgazdaság*, 61 (7–8): 46–73.
Laki Mihály (2019a): „A Mészáros-vállalatcsoport. Adalékok a Fidesz-közeli vállalkozások és vállalkozók működéséhez." *Külgazdaság*, 63 (9–10): 65–100.
Laki Mihály (2019b): „MTA-kutató: Magyarországon már nem lehet a hatalomtól teljesen függetlenül üzletelni" (Interjú Laki Mihállyal). *Hvg.hu*, https://hvg.hu/360/201942__laki_mihaly__fideszkozeli_vallalkozokrol_meszaros_lorincrol__a_halozat_csapdajaban (Utolsó letöltés: 2020.06.30.)
Lakner Zoltán (2017): „Megújuló válság: Az MSZP alkalmazkodási kísérlete 2010 után." In *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*, szerk. Boda Zsolt és Szabó Andrea, Budapest: Napvilág Kiadó, 143–167.
Lakner Zoltán – Pungor András – Szabó Brigitta – Faragó József (2019): *Frontsebészet. A köztársaság utolsó kormánya*, Budapest: Telegráf Kiadó.
Lánczi András (2015): „Viccpártok színvonalán áll az ellenzék." Interjú Lánczi Andrással, *Magyar Idők* http://magyaridok.hu/belfold/lanczi-andras-viccpartok-szinvonalan-all-az-ellenzek-243952/.
Lengyel, György – Gabriella Ilonszki (2012): „Simulated Democracy and Pseudo-Transformational Leadership in Hungary." *Historical Social Research*, 37 (1): 107–126.
Levitsky, Steven – Lucan A. Way (2002): „The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy*, 13 (2): 51–65.

Levitsky, Steven – Lucan A. Way (2010): *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press.
Levitsky, Steven – Daniel Ziblatt (2018): *How Democracies Die*, New York: Crown Publishing.
Linz, Juan J. (2000): *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, CO, London: Lynne Rienner.
Linz, Juan J. – Alfred Stepan (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, MD, London: The Johns Hopkins University Press.
Lord, Carnes (2003): *The Modern Prince: What Leaders Need to Know Now*, New Haven, CT, London: Yale University Press.
Madár, István (2015): „Áldott légy, EU-támogatás." *Portfolio.hu* www.portfolio.hu/gazdasag/20151204/aldott-legy-eu-tamogatas-223491.
Magyar, Bálint (2016): *Post-Communist Mafia State*, Budapest: Central European University Press.
Mair, Peter (2002): „Populist Democracy vs. Party Democracy." In *Democracies and the Populist Challenge*, szerk. Yves Mény és Yves Surel, Houndsmills, Basingstoke, New York: Palgrave, 81–97.
Mair, Peter (2013): *Ruling the Void: the Hollowing of Western Democracy*, London – New York: Verso.
Manin, Bernard (1997): *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
Manin, Bernard – Adam Przeworski – Susan Stokes (1999): „Elections and Representation." In *Democracy, Accountability and Representation*, szerk. Adam Przeworski, Susan Stokes és Bernard Manin, Cambridge: Cambridge University Press, 29–54.
Mannheim, Karl (1996): *Ideológia és utópia*, ford. Mezei I. György, Budapest: Atlantisz Kiadó.
Marayáll, Jose Maria (1999): „Accountability and Manipulation." In *Democracy, Accountability and Representation*, szerk. Adam Przeworski, Susan Stokes és Bernard Manin, Cambridge: Cambridge University Press, 154–196.
Mares, Isabela – Lauren E. Young (2018): „The Core Voter's Curse: Clientelistic Threats and Promises in Hungarian Elections", *Comparative Political Studies*, 51 (11): 1441–1471.
Marsh, David (2010): „Meta-Theoretical Issues." In *Theory and Methods in Political Science*, szerk. David Marsh és Gerry Stoker, Houndmills: Palgrave Macmillan, 212–231.
Matolcsy, György – Dániel Palotai (2018): „The Hungarian Model: Hungarian Crisis Management in View of the Mediterranean Way." *Financial and Economic Review*, 17 (2): 5–42.
Mazzuca, Sebastián L. (2010): „Access to Power Versus Exercise of Power Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America." *Studies in Comparative International Development* 45 (3): 334–357.
McCaffrie, Brendan (2012): „Understanding the Success of Presidents and Prime Ministers: The Role of Opposition Parties." *Australian Journal of Political Science*, 47 (2): 257–271.

McDonnell, Duncan – Marco Valbruzzi (2014): „Defining and Classifying Technocrat-Led and Technocratic Governments." *European Journal of Political Research*, 53 (4): 654–671.
McKelvey, Richard – Norman Schofield (1978): „Instability of Simple Dynamic Games." *Review of Economic Studies*, 45 (3): 575–594.
Mead, Lawrence M. (2010): „Scholasticism in Political Science." *Perspectives on Politics*, 8 (2): 453–464.
Medián (2011): „Megosztó alkotmány." www.webaudit.hu/object.1abd034f-eb44-4105-9e48-0794bd1bf60c.ivy.
Medve-Bálint, Gergő (2014): „The Role of the EU in Shaping FDI Flows to East Central Europe." *Journal of Common Market Studies*, 52 (1): 35–51.
Medve-Bálint, Gergő – Dorothee Bohle (2016): „More Integrated but Also More Divided: Intended and Unintended Consequences of Foreign Direct Investment and the Cohesion Policy in Eastern Europe." *MAXCAP Working Paper Series*, (34), Berlin: Freie Universität Berlin.
Mehta, Jal (2011): „The Varied Roles of Ideas in Politics: From 'Whether' to 'How'." In *Ideas and Politics in Social Science Research*, szerk. Daniel Béland és Robert Henry Cox, Oxford – New York: Oxford University Press, 23–46.
Mény, Yves – Yves Surel (2002): „The Constitutive Ambiguity of Populism." In *Democracies and the Populist Challenge*, szerk. Yves Mény és Yves Surel, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1–21.
Merkel, Wolfgang (2003): *Defekte Demokratie*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Merkel, Wolfgang (2004): „Embedded and Defective Democracies", *Democratization*, 11 (5): 33–58.
Mérő Katalin – Piroska Dóra (2017): „Bankunió és banknacionalizmus – A magyar eset kelet-közép-európai kontextusban." *Politikatudományi Szemle*, 26 (1): 135–160.
Mészáros Gábor (2015): „Egy 'menekültcsomag' veszélyei. – Mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet?" *Fundamentum*, 19 (2–3): 107–119.
Metz, T. Rudolf (2015): „Movement Entrepreneurship of an Incumbent Party: The Story of the Hungarian Incumbent Party Fidesz and the Civil Cooperation Forum." *Intersections: East European Journal of Society and Politics*, 1 (3): 81–101.
Metz Rudolf (2017): „Orbán Viktor és a migrációs válság." In *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*, szerk. Körösényi András, Budapest: MTA TK PTI 240–264.
Mihályi Péter (2015): „A privatizált vagyon visszaállamosítása Magyarországon 2010–2014." *Discussion paper*, MT-DP (7). Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences. http://hdl.handle.net/10419/108370
Mihályi Péter (2016): „Diszkriminatív, piac- és versenyellenes állami gazdaságpolitika Magyarországon, 2010–2015" *Discussion paper*, MT-DP (7). Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences. http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1607.pdf.
Mihályi Péter (2017): „Hol élünk? Az Orbán-rendszer logikája." http://mozgovilag.hu/2017/09/11/mihalyi-peter-hol-elunk-az-orban-rendszer-logikaja/.

Mihályi, Péter – Iván Szelényi (2019): *Rent-Seekers, Profits, Wages and Inequality*, London – New York: Palgrave Macmillan.
Moffitt, Benjamin (2016): *The Global Rise of Populism*, Stanford, CA: Stanford University Press.
Morlino, Leonardo (2009): „Are There Hybrid Regimes? Or Are They Just an Optical Illusion?" *European Political Science Review*, 1 (2): 273–296.
Mouffe, Chantal (2000): *The Democratic Paradox*, London, New York: Verso.
Mouffe, Chantal (2005): *On the Political*, London: Verso.
Mouffe, Chantal (2016): „Csak a populizmus mentheti meg a demokráciát." *Kettős Mérce*, https://kettosmerce.blog.hu/2016/11/27/csak_a_populizmus_mentheti_meg_a_demokraciat.
Mounk, Yascha (2018): *The People vs. Democracy*, Cambridge, MA – London: Harvard University Press.
Mráz Ágoston Sámuel (2015): „Az új de Gaulle." *Mandiner.hu* https://mandiner.hu/cikk/20150804_mraz_agoston_samuel_az_uj_de_gaulle.
Mudde, Cass (2004): „The Populist Zeitgeist." *Government and Opposition*, 39 (4): 541–563.
Mumford, Michael D. (2006): *Pathways to Outstanding Leadership: A Comparative Analysis of Charismatic, Ideological, and Pragmatic Leaders*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
Müller, Jan-Werner (2016): *What is Populism?* Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
Nagy Gergely (2017): „Magánuradalmak kultúrpolitika helyett." Interjú Nagy Gergellyel. *Népszava*, https://nepszava.hu/1138917_maganuradalmak-kulturpolitika-helyett.
NKA (2019): „Az NKA éves költségvetései, 2013–2019." www.nka.hu/kozerdeku_adatok/nka/eves_koltsegvetesek
Nichols, Curt – Adam S. Myers (2010): „Exploiting the Opportunity for Reconstructive Leadership: Presidential Responses to Enervated Political Regimes." *American Politics Research*, 38 (5): 806–841.
Nölke, Andreas – Arjan Vliegenthart (2009): „Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe." *World Politics*, 61 (4): 670–702.
Nye, Joseph S. (2008): *The Powers to Lead*, Oxford University Press.
O'Donnell, Guillermo A. – Philippe C. Schmitter (1986): *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, I.kötet, Baltimore, MD – London: The Johns Hopkins University Press.
O'Donnell, Guillermo A. (1994): „Delegative Democracy." *Journal of Democracy*, 5 (1): 55–69.
Oltay, Edith (2013): *Fidesz and the Reinvention of the Hungarian Center-Right*, Budapest: Századvég.
Orenstein, Mitchell A. (2013): „Reassessing the Neo-Liberal Development Model in Central and Eastern Europe." In *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, szerk. Vivien Schmidt és Mark Thatcher, Cambridge – New York: Cambridge University Press, 374–400.
Origo.hu (2006): Gallup: Mélyponton Gyurcsány népszerűsége. https://www.origo.hu/itthon/20060831melyponton.html

Origo (2014): „Csökkenő Fidesz-népszerűséget mért a Nézőpont Intézet." *Origo.hu* www.origo.hu/itthon/20141110-csokkeno-fidesz-nepszeruseget-mert-a-nezopont-intezet.html.
Orren, Karen – Stephen Skowronek (1998): „Regimes and Regime Building in American Government: A Review of Literature on the 1940s." *Political Science Quarterly*, 113 (4): 689–702.
Országgyűlés Hivatala (2010): „Nemzeti Együttműködés Programja." www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf.
Pakulski, Jan – András Körösényi (2012): *Toward Leader Democracy*, London – New York – Delhi: Anthem Press.
Pálné Kovács Ilona (2016): „Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben." In *A magyar jogrendszer állapota*, szerk. Jakab András és Gajduschek György, Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 583–599.
Palonen, Emilia (2018): „Performing the Nation: the Janus-Faced Populist Foundations of Illiberalism in Hungary." *Journal of Contemporary European Studies*, 26 (3): 308–321.
Palonen, Kari (1998): *Das „Webersche Moment": Zur Kontingenz des Politischen*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
Palonen, Kari (2003): „Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization." *Alternatives: Global, Local, Political*, 28 (2): 171–186.
Pápay György (2014): „Törésvonalak ciklusa: A második Orbán-kormány kultúrpolitikája." *Kommentár*, 9 (1): 39–50.
Pap Milán (2015): *Kádár demokráciája. Politikai ideológia és társadalmi utópia a Kádár-korszakban*, Budapest: NKE Molnár Tamás Kutató Központ.
Pappas, Takis S. (2014): „Populist Democracies: Post-Authoritarian Greece and Post-Communist Hungary." *Government and Opposition*, 49 (1): 1–23.
Pappas, Takis S. (2016): „Are Populist Leaders 'Charismatic'? The Evidence from Europe." *Constellations*, 23 (3): 378–390.
Pappas, Takis S. (2019): *Populism and Liberal Democracy: A Comparative and Theoretical Analysis*, Oxford és New York: Oxford University Press.
Pasquino, Gianfranco (2005): „Populism and Democracy." *Seminar Series Occasional Papers* (3): 7–37. Bologna: The John Hopkins University, The Bologna Center.
Patkós Veronika (2017): „Politikai polarizáció és gazdasági sikertelenség az európai demokráciákban." *Politikatudományi Szemle*, 26 (4): 29–52.
Patkós Veronika (2018): „Pártos szavazók győzelme. A pártosság és a politikai megosztottság mintázatai a 2018-as választás idején." In *Várakozások és valóságok: Parlamenti választás 2018*, szerk. Böcskei Balázs és Szabó Andrea, Budapest: MTA TK PTI – Napvilág, 102–124.
Pelinka, Anton (1998): „Leadership, Democratic Theory and the 'Lesser Evil'." In *Interdisziplinare Demokratieforschung*, szerk. Anton Pelinka és Helmut Reinalter, Wien: Braumüller, 129–140.
Pesti Sándor – Farkas Anikó – Franczel Richárd (2015): „A kormány működési és szervezeti rendje (1990–2014)." In *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, szerk. Körösényi András, Budapest: Osiris Kiadó – MTA TK PTI, 109–133.
Pfaff, Steven (2002): „Nationalism, Charisma, and Plebiscitary Leadership: The Problem of Democratization in Max Weber's Political Sociology." *Sociological Inquiry*, 72 (1): 81–107.

Pierce, Roger (2008): *Research Methods in Politics: A Practical Guide*, London: Sage.
Pitkin, Hanna (1967): *The Concept of Representation*, Berkeley, Los Angeles, CA, London: University of California Press.
Pócza, Kálmán (2015): „Az Alkotmánybíróság." In *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, szerk. Körösényi András, Budapest: Osiris Kiadó – MTA TK PTI, 159–171.
Pócza, Kálmán – Gábor Dobos – Attila Gyulai (2019): „The Hungarian Constitutional Court." In *Constitutional Politics and the Judiciary*, szerk. Kálmán Pócza, London – New York: Routledge, 96–125.
Poguntke, Thomas – Paul Webb (szerk.) (2005): *The Presidentialisation of Politics in Democratic Societies*, Oxford: Oxford University Press.
Polyák, Gábor – Krisztina Nagy (2015): *Hungarian Media Law*, Mérték Booklets, 1. kötet, Budapest: Mérték Médiaelemző Műhely.
Portfolio (2016): „Pont annyi a munkanélküli, mint a közmunkás." *Portfolio.hu* www.portfolio.hu/gazdasag/20160728/pont-annyi-a-munkanelkuli-mint-a-kozmunkas-235350
Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the market*, Cambridge: Cambridge University Press.
Przeworski, Adam (1999): „The Minimalist Conception of Democracy: A Defense." In *Democracy's Value*, szerk. Ian Shapiro és Casiano Hacker-Cordón, Cambridge: Cambridge University Press, 23–55.
Przeworski, Adam – Susan Stokes – Bernard Manin (szerk.) (1999): *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press
REKK (2013): „Hungarian Energy Market Report." 2013/1. https://rekk.hu/downloads/publications/rekk_report_2013_1.pdf
Reicher, Stephen – S. Alexander Haslam (2016): „The Politics of Hope: Donald Trump as an Entrepreneur of Identity", *Scientific American*, https://www.scientificamerican.com/article/the-politics-of-hope-donald-trump-as-an-entrepreneur-of-identity/
Riker, H. William (1983): „Political Theory and the Art of Heresthetics." In *Political Science: The State of the Discipline*, szerk. Ada W. Finifter, Washington, DC: APSA, 47–67.
Riker, H. William (1986): *The Art of Political Manipulation*, New Haven, CT, London: Yale University Press.
Riker, H. William (1996): *The Strategy of Rhetoric*, New Haven, CT, London: Yale University Press.
Róbert Péter – Papp Zsófia (2012): „Kritikus választás? Pártos elkötelezettség és szavazói viselkedés a 2010-es országgyűlési választáson." In *Van irány? Trendek a magyar politikában*, szerk. Boda Zsolt és Körösényi András, Budapest: L'Harmattan Kiadó – MTA TK PTI, 41–64.
Róna Dániel – Galgóczi Eszter – Pétervári Judit – Szeitl Blanka – Túry Márton (2020): *A Fidesz titok. Gazdasági szavazás Magyarországon*, Budapest: 21 Kutatóközpont.
Rose, Jonathan (2017): „Brexit, Trump, and Post-Truth Politics." *Public Integrity*, 19 (6): 555–558.
Rupnik, Jacques (2012): „How Things Went Wrong." *Journal of Democracy*, 23 (3): 132–137.

Sallai, Dorottya – Gerhard Schnyder (2018): „The Transformation of Post-Socialist Capitalism – From Developmental State to Clan State?" *Greenwich Papers in Political Economy*. Greenwich: University of Greenwich, Greenwich Political Economy Research Centre. https://ideas.repec.org/p/gpe/wpaper/18535.html
Sárközy Tamás (2014): *Kétharmados túlzáskormányzás – avagy gólerős csatár a mély talajú pályán*, Budapest: Park Kiadó.
Schabert, Tilo (1989): *Boston Politics: The Creativity of Power*, Berlin: de Gruyter.
Schabert, Tilo (2005): „A Classical Prince." In *Philosophy, Literature, and Politics: Essays Honoring Ellis Sandoz*, szerk. Charles R. Embry és Barry Cooper, Columbia, MO – London: University of Missouri Press, 234–257.
Schabert, Tilo (2013): *A politika méltóságáról és jelentőségéről*, ford. Horváth Szilvia, Óvári Csaba és Vida Réka. Budapest: Századvég Kiadó.
Schedler, Andreas (2002): „The Menu of Manipulation." *Journal of Democracy*, 13 (2): 36–50.
Scheiring, Gábor (2018): „Lessons from the Political Economy of Authoritarian Capitalism in Hungary." *Challenging Authoritarianism Series*, 1. www.tni.org/en/publication/lessons-from-the-political-economy-of-authoritarian-capitalism-in-hungary.
Scheiring Gábor (2019): *Egy demokrácia halála – Az autoriter kapitalizmus és a felhalmozó állam felemelkedése Magyarországon*, Budapest: Napvilág Kiadó.
Schlett István (2018): *Appendix*, Budapest: Századvég Kiadó.
Schmidt, Vivien (2010): „Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism'." *European Political Science Review*, 2 (1): 1–25.
Schmidt, Vivien (2014): „Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutionalist Analysis of the EU's Sovereign Debt Crisis." *The British Journal of Politics & International Relations*, 16 (1): 188–209.
Shiffman, Gary (2002): „Construing Disagreement. Consensus and Invective in 'Constitutional' Debate'." *Political Theory*, 30 (2): 175–203.
Schmitt, Carl (2005): *Political Theology*, Chicago, IL – London: The University of Chicago Press.
Schmitt, Carl (2007): *The Concept of the Political*, Chicago, IL, London: The University of Chicago Press.
Schmitt, Carl (2008): *Constitutional Theory*, Durham, NC, London: Duke University Press.
Schmitt, Carl (2014): *Dictatorship*, Cambridge: Polity Press.
Schumpeter, Joseph (1987): *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper & Row.
Schwartzberg, Melissa (2014): „Superhuman Vision: Beyond the Gaze." (Symposium on Jeffrey E. Green's *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*) *Political Theory*, 42 (2): 189–192.
Scott, Alan (2018): „(Plebiscitary) Leader Democracy." *Thesis Eleven*, 148 (1): 3–20.
Sebők, Miklós (2018): „Institutional Entrepreneurship and the Mission Creep of the National Bank of Hungary." In *Institutional Entrepreneurship and Policy Change. Theoretical and Empirical Explorations*, szerk. Caner Bakir és Darryl S.L. Jarvis, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 243–278.

Sebők Miklós (2019): *Paradigmák fogságában. Elitek és ideológiák a magyar pénzügyi kapitalizmusban*, Budapest: Napvilág Kiadó.
Sebők Miklós – Kubik Bálint – Molnár Csaba (2017): „A törvények formális minősége – egy empirikus vázlat." In *Trendek a magyar politikában – 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*, szerk. Boda Zsolt és Szabó Andrea, Budapest: MTA TK PTI–Napvilág Kiadó, 285–309.
Skowronek, Stephen (1997): *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
Skowronek, Stephen (2004): „Reconstructive Leadership." In *Encyclopedia of Leadership*, szerk. George R. Goethals, Georgia J. Sorenson és James MacGregor Burns, Thousand Oaks, CA: SAGE, 1370–1373.
Skowronek, Stephen (2011): *Presidential Leadership in Political Time: Reprise and Reappraisal*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
Smuk, Péter (2016): „Az Országgyűlés." In *A magyar jogrendszer állapota*, szerk. Jakab András és Gajduschek György, Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 617–639.
Sólyom László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest: Osiris Kiadó.
Sólyom, László (2004): „A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei." In *És mi lesz az alkotmánnyal?* szerk. Majtényi László és Miklósi Zoltán, Budapest: Eötvös Károly Intézet, 9–24.
Sonnevend, Pál – András Jakab – Lóránd Csink (2015): „The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary." In *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, szerk. Armin von Bogdandy és Pál Sonnevend, Oxford – Portland, OR: Hart Publishing, 33–111.
Soós, Eszter Petronella (2015): „Comparing Orbánism to Gaullism: The Gaullist Physiognomy of Orbán's post-2010 Hungary." *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 15 (1): 91–108.
Street, John (1997): „Remote Control? Politics, Technology and 'Electronic Democracy'." *European Journal of Communication*, 12 (1): 27–42.
Stubnya, Bence (2016): „És akkor megtudtuk, hogyan dőlt a közpénz haverokhoz, rokonokhoz." *Index.hu* https://index.hu/gazdasag/2016/04/24/hig_mnb_alapitvany_kozpenz/
Susánszky, Pál – Anna Unger – Ákos Kopper (2020): „Hungary's Over-powerful Government Party and the Desperate Opposition." *European Review*, online publikálva 2020.04.02.
SZIMA (2019): „A Széchenyi Irodalmi és Művészeti Akadémia tagjai" https://mta.hu/english/szechenyi-academy-of-letters-and-arts-106013
Szabó Andrea (2015): „A választók." In *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, szerk. Körösényi András, Budapest: Osiris – MTA TK PTI, 279–306.
Szabó, Gabriella – Balázs Kiss (2012): „Trends in Political Communication in Hungary: A Postcommunist Experience Twenty Years after the Fall of Dictatorship." *The International Journal of Press/Politics*, 17 (4): 480–496.

Szabó, Imre (2013): „Between Polarization and Statism – Effects of the Crisis on Collective Bargaining Processes and Outcomes in Hungary." *Transfer: European Review of Labour and Research*, 19 (2): 205–215.
Szakonyi Péter (szerk.) (2010): *A 100 leggazdagabb – 2010*. Budapest: Napi Gazdaság Kiadó.
Szakonyi Péter (szerk.) (2019): *A 100 leggazdagabb – 2019*. Budapest: Perche Kft.
Századvég (2019): „Az MSZP-szavazók többsége nem ért egyet azzal a politikával, amit Frans Timmermans képvisel" https://szazadveg.hu/hu/hirek/az-mszp-szavazok-tobbsege-nem-ert-egyet-azzal-a-politikaval-amit-frans-timmermans-kepvisel (Utolsó letöltés: 2020.06.30.)
Szelényi, Iván (2016): „Weber's Theory of Domination and Post-Communist Capitalisms." *Theory and Society*, 45 (1): 1–24.
Szelényi, Szonja – Iván Szelényi – Imre Kovách (1995): „The Making of the Hungarian Postcommunist Elite." *Theory and Society*, 24 (5): 615–638.
Szente, Zoltán (2016): „Die politische Orientierung der Mitglieder des ungarischen Verfassungsgerichts zwischen 2010 und 2014." *Jahrbuch für Ostrecht*, 18 (1): 45–67.
Szente Zoltán (2020): „A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái." *MTA Law Working Papers*, 2020/9. https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai (Utolsó letöltés: 2020.06.30.)
Szikra, Dorottya (2014): „Democracy and Welfare in Hard Times: The Social Policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014." *Journal of European Social Policy*, 24 (5): 486–500.
Szikra Dorottya (2018): „Ideológia vagy pragmatizmus? Családpolitika az orbáni illiberális demokráciában." In *Lépték és irónia: Szociológiai kalandozások*, szerk. Bozóki András és Füzér Katalin, Budapest: L'Harmattan Kiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 219–241.
Szilágyi Emese (2015): „Tetten érhető a politikai klientelizmus?" *Közjogi Szemle*, 8 (2): 31–39.
Szűcs Zoltán Gábor (2006): „Újkonzervatív forradalom. A nyelvi újítás mint diszkurzív stratégia az 1998-as kormányprogram vitájában." In *Fideszvalóság. Diszkurzív politikatudományi értelmezések*, szerk. Szabó Márton, Budapest: L'Harmattan Kiadó, 99–127.
Szűcs Zoltán Gábor (2012): „A magyar politikai diskurzus változásai 2000 óta." In *Van irány? Trendek a magyar politikában*, szerk. Boda Zsolt és Körösényi András, Budapest: L'Harmattan Kiadó – MTA TK PTI, 128–151.
Taggart, Paul – Cristóbal Rovira Kaltwasser (2015): „Dealing with Populists in Government: Some Comparative Conclusions." *Democratization*, 23 (2): 201–220.
Taleb, Nassim Nicholas (2012): *Antifragile: Things That Gain from Disorder*, New York: Random House.
't Hart, Paul (2011): „Reading the Signs of the Times: Regime Dynamics and Leadership Possibilities." *Journal of Political Philosophy*, 19, (4): 419–439.
't Hart Paul (2014): „Contextual Analysis." In *The Oxford Handbook of Political Leadership*, szerk. R.A.W. Rhodes és Paul 't Hart, Oxford: Oxford University Press, 210–224.

Tocqueville, Alexis de (1993): *Az amerikai demokrácia*, ford. Ádám Péter et al., Budapest: Európa Könyvkiadó.
Tóka Gábor (2018): „A 2018. évi országgyűlési választás", in *Társadalmi riport 2018*, szerk. Kolosi Tamás és Tóth István György, Budapest: TÁRKI, 1–30. https://tarki.hu/tarsadalmi-riport
Tóth, Csaba (2015): „Választási rendszer." In *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, szerk. Körösényi András, Budapest: Osiris – MTA TK PTI, 231–248.
Tóth Csaba – Virovácz Péter (2013): „Nyertesek és vesztesek. A magyar egykulcsos adóreform vizsgálata mikroszimulációs módszerrel." *Pénzügyi Szemle*, 58 (4): 385–400.
Tóth Csaba – Török Gábor (2015): *Négy választás Magyarországon: a magyar politika az elmúlt 12 évben* (2002–2014), Budapest: Osiris Kiadó.
Tóth István János – Hajdu Miklós (2017): „Haveri kapitalizmus Magyarországon a kommunikációs szolgáltatások piacán." In *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*, szerk. Boda Zsolt és Szabó Andrea, Budapest: Napvilág Kiadó, 344–371.
Tóth, István János – Miklós Hajdu (2018): „Cronyism in Hungary. Empirical Analysis of Public Tenders 2010–2016." www.crcb.eu/?p = 1679
Tölgyessy Péter (2012): „A magyar parlamentáris hagyomány íve és az újabb alkotmányozás." in *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*, szerk. Jakab András és Körösényi András, Budapest: MTA TK PTI – ÚMK, 283–286.
Török Bernát (2014): „Sarkalatos átalakulások – A médiajog átalakulása." *MTA Law Working Papers*, 60.
Török Gábor (2014): „Ez a baloldal Mohácsa." Interjú Török Gáborral és G. Fodor Gáborral, *Heti Válasz* (2014.10.16.), 16–18.
Török Gábor (2015): „A kulcs: Oroszország." Interjú Török Gáborral és G. Fodor Gáborral, *Heti Válasz* (2015.02.05.), 16–18.
Urbán László (2017): „Megfélemlített fejőstehenek. A bankrendszer a magyar államkapitalista rezsimben." In *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, szerk. Jakab András és Urbán László, Budapest: Osiris Kiadó, 284–308.
Urbán László (2019): „Az Orbán-rezsim és a gazdasági versenyképesség." *G7.hu* https://g7.hu/kozelet/20190625/az-orban-rezsim-es-a-gazdasagi-versenykepesseg/
Urbinati, Nadia (2014): *Democracy Disfigured: Opinion, Truth and the People*, Cambridge, MA, London: Harvard University Press.
Van Til, Jon (2015): „Democratic Resurgence in Hungary: Challenges to Oppositional Movement (An Open-Ended Conclusion)." In *The Hungarian Patient: Social Opposition in an Illiberal Democracy*, szerk. Péter Krasztev és Jon Van Til, Budapest: CEU Press, 367–383.
Varga, Mihai – Annette Freyberg-Inan (2012): „The Threat of Selective Democracy. Popular Dissatisfaction and Exclusionary Strategy of Elites in East Central and Southeastern Europe." *Southeastern Europe*, 36 (3): 349–372.
Várhegyi Éva (2012): „A magyar bankszektor szabályozása és versenyhelyzete a válságban." In *Verseny és szabályozás, 2011*, szerk. Valentiny Pál, Kiss Ferenc László és Nagy Csongor István, Budapest: MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, 210–238.

Várhegyi Éva (2014): „Irányváltás a hazai monetáris politikában." *Külgazdaság*, 58 (1–2): 78–103.
Várhegyi Éva (2019): „A bankrendszer elrablása." *Mozgó Világ*, 45 (2): 3–14.
Várnagy, Réka – Gabriella Ilonszki (2017): „The Conflict between Partisan Interests and Normative Expectations in Electoral System Change. Hungary in 2014." *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 8 (1): 3–24.
Vázquez-Arroyo, Antonio Y. (2008): „Liberal Democracy and Neoliberalism: A Critical Juxtaposition." *New Political Science*, 30 (2): 127–159.
von Beyme, Klaus (2017): *From Post-Democracy to Neo-Democracy*, Cham: Springer.
Vorák Anita (2015): „Így kaptak Tiborczék szabad utat a milliárdokhoz" *Direkt36.hu* https://www.direkt36.hu/tiborcz-istvan-es-az-elios-innovativ-zrt-sikerei-ledes-kozvilagitasi-kozbeszerzeseken/
Voszka Éva (2013): „Államosítás, privatizáció, államosítás." *Közgazdasági Szemle*, 60 (12): 1289–1317.
Voszka Éva (2015a): „Államosítás, privatizáció és gazdaságpolitika – a főirány szétt öredezése." *Közgazdasági Szemle*, 62 (7–8): 717–748.
Voszka Éva (2015b): „Államosítások: Magyar fordulat vagy új európai irány?" *Külgazdaság*, 59 (11–12): 3–22.
Vromen, Ariadne (2010): „Debating Methods: Rediscovering Qualitative Approaches." In *Theory and Methods in Political Science*, szerk. David Marsh és Gerry Stoker, Houndmills: Palgrave Macmillan, 249–266.
Vs.hu (2016): „Fizetős egészségügytől a nemzeti alkoholboltig – Századvég-akták III." *Vs.hu* https://vs.hu/kozelet/osszes/fizetos-egeszsegugytol-a-nemzeti-alkoholboltig-szazadveg-aktak-iii-0412
Wéber Attila (2010): *Metamorfózisok. A magyar jobboldal két évtizede*, Budapest: Napvilág Kiadó.
Weber, Max (1921): „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland." In *Gesammelte Politische Schriften*, München: Drei Masken Verlag, 126–260.
Weber, Max (1922): *Grundriss der Sozialökonomik, III. Abteilung, Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: J.C.B Mohr (Paul Siebeck).
Weber, Max (1987): *Gazdaság és Társadalom*, 1. kötet, ford. Erdélyi Ágnes, Budapest: KJK.
Weber, Max (1992): „Wissenschaft als Beruf." In *Max Weber Gesamtausgabe*, 17. kötet, szerk. Wolfgang J. Mommsen és Wolfgang Schluchter, Birgitt Morgenbrod közreműködésével, Tübingen: JCB Mohr (Paul Siebeck), 71–111.
Weber, Max (1996): *Gazdaság és Társadalom*, 2/3. kötet, ford. Erdélyi Ágnes, Budapest: KJK.
Weber, Max (1998a): „A politika mint hivatás", in *Tanulmányok*, ford. Erdélyi Ágnes és Wessely Anna, Budapest: Osiris, 156–210.
Weber, Max (1998b): „A tudomány mint hivatás", in *Tanulmányok*, ford. Erdélyi Ágnes és Wessely Anna, Budapest: Osiris, 127–155.
Weber, Max (1994): *Political Writings*, szerk. Peter Lassman és Ronald Speirs, Cambridge: Cambridge University Press.
Weyland, Kurt (2001): „Clarifying a Contested Concept – Populism in the Study of Latin American Politics." *Comparative Politics*, 34 (1): 1–22.
Whimster, Sam – Scott Lash (szerk.) (1987): *Max Weber, Rationality and Modernity*, London – New York: Routledge.

Widmaier, Wesley W. – Mark Blyth – Leonard Seabrooke (2007): „Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises." *International Studies Quarterly*, 51 (4): 747–759.

Wigell, Mikael (2008): „Mapping 'Hybrid Regimes': Regime Types and Concepts in Comparative Politics." *Democratization*, 15 (2): 230–250.

Williams, Bernard (2005): *In the Beginning was the Deed. Realism and Moralism in Political Argument*, szerk. Geoffrey Hawthorn, Princeton – Oxford: Princeton University Press.

Yanow, Dvora – Peregrine Schwartz-Shea – Maria José Freitas (2010): „Case Study Research in Political Science." In *Encyclopedia of Case Study Research*, szerk. Albert J. Mills, Gabrielle Durepos és Elden Wiebe, Thousand Oaks, CA: SAGE, I. kötet, 108–113.

Zakaria, Fareed (1997): „The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs*, 76 (6): 22–43.

Zakaria, Fareed (2003): *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York: W.W. Norton.